

LES DÉPENSES

DU

MINISTÈRE DE LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 30 mars 1914, à 4 h. 1/2

PAR

P. HAUTIERE

Officier d'Administration du Service de l'Intendance

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*
Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, *professeur*
JÈZE, *professeur*

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

—
1914

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES DÉPENSES

DU

MINISTÈRE DE LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 30 mars 1914, à 4 h. 1/2

PAR

P. HAUTIERE

Officier d'Administration du Service de l'Intendance



Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, *professeur*
JÈZE, *professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

—
1914



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES DÉPENSES

DU

MINISTÈRE DE LA GUERRE

INTRODUCTION

Les préoccupations du moment sont toutes aux questions financières. Depuis le douloureux effort qui a assuré, après la guerre franco-allemande, la libération du territoire, le pays n'a jamais connu des difficultés comparables à celles qui sollicitent actuellement l'attention des pouvoirs publics.

La cause en est aux réformes sociales et surtout aux événements internationaux récents.

En Allemagne, depuis 1911, les projets militaires succèdent aux projets militaires. Les augmentations d'effectifs qui doivent se réaliser en cinq ans sont achevées en deux ans. Sans souci des difficultés budgétaires grandissantes, le gouvernement dépense, met sur pied des armées nouvelles ; le Reichstag suit, approuve, le peuple allemand paie.

Cet effort constant nous a créé des devoirs impérieux auxquels nul n'a songé à se soustraire. Les Chambres ont voté, le pays a accepté la lourde charge du service de trois ans. Des dépenses considérables ont été, en même temps, engagées pour assurer l'organisation rapide des moyens d'attaque et de défense et les approvisionnements en matériel de tous les services de l'armée.

Comme conséquence, la marche progressive du budget de la Guerre a subi une poussée formidable ; toutefois, cet accroissement budgétaire ne suffit pas aux nécessités de l'heure, il faut recourir à l'emprunt en exigeant du contribuable de demain ce que celui d'aujourd'hui, surchargé, ne peut fournir.

Les crédits extraordinaires, dont l'importance n'est pas encore définitivement évaluée vont donc s'ajouter aux crédits budgétaires passés de 479 millions en 1872 à 1436 millions en 1914 (chiffre du projet de budget).

Dans quelles conditions, suivant quelles formes sont ouverts et consommés d'aussi importants crédits ?

C'est une question qu'il paraît intéressant de se poser.

Pour assurer au mieux la gestion de la fortune publique, le droit financier a fixé des règles, en quelque sorte constitutionnelles puisqu'elles prennent leur source dans le principe fondamental du consentement des contribuables à l'impôt et à l'emploi de l'impôt.

Ces règles obligent à l'observation de certaines formes : formes budgétaires et formes comptables.

En se plaçant exclusivement au point de vue de la dépense, les formes budgétaires prescrivent l'autorisation préalable des représentants du pays avant tout engagement de dépenses par l'exécutif, autorisation qui est limitée dans le temps et dans l'objet (spécialité par exercice et par chapitre) ; elles commandent de grouper toutes les dépenses, sans exception aucune, dans un budget unique (principes de l'unité et de l'universalité budgétaires).

Quant aux formes comptables, elles ont pour objet d'assurer l'application pratique des formes budgétaires, elles en sont l'expression matérielle et aussi la sanction.

Elles répondent à la nécessité de fractionner les opérations.

administratives qui aboutissent à la dépense en opérations d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement. Elles obligent à remettre l'exécution de ces opérations à deux catégories d'agents : aux ordonnateurs sont confiés l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement, aux comptables le paiement. Les ordonnateurs, irresponsables pécuniairement, peuvent donner l'ordre aux comptables de payer les créanciers de l'État, mais les comptables ne doivent obéir que si les injonctions des ordonnateurs sont régulières ; leur responsabilité pécuniaire constitue le meilleur gage de l'accomplissement de leur fonction.

Les agents des deux ordres sont ainsi placés en état d'antagonisme permanent d'où résultent de puissantes garanties pour le service public.

Tel est le mécanisme général de notre comptabilité publique.

Son but consiste, non pas à procurer la prospérité financière, celle-ci découle de sources plus élevées, sagesse, prudence, économie, etc. . . , mais à permettre cette prospérité. Ni la sagesse, ni la prudence, ni l'économie ne verraient en effet le jour sans la tutelle des formalités, ou bien, à peine nées, le vent de la dissipation les emporterait. Incessamment, dans la vie des budgets, les formes budgétaires et comptables se dressent comme un obstacle, comme un frein en vue d'éviter les abus, elles constituent une entrave au profit des idées de sagesse, de prudence et d'économie, elles paralysent les mauvaises intentions de la toute puissance législative, empêchent les infractions du pouvoir exécutif et de ses agents d'exécution.

On conçoit dès lors le puissant intérêt qui s'attache à leur observation.

Pourtant, le département de la Guerre a une tendance très-marquée à s'en affranchir.

Cela tient à ce que les dépenses de ce ministère sont, pour la plupart, d'une nature spéciale.

Dans certains cas, l'urgence absolue des besoins à satisfaire, leur caractère confidentiel, obligent à les engager sans qu'elles soient soumises aux discussions ordinaires des Chambres et, quelquefois même, sans crédits, c'est-à-dire en violant la règle la plus essentielle du droit financier. En outre, d'autres dépenses, d'un chiffre très élevé, s'engagent automatiquement, par le seul fait de la présence des militaires sous les drapeaux. L'autorité législative peut bien régler par les lois des cadres et du recrutement le chiffre des effectifs, mais elle n'a plus ensuite aucune action sur la dépense qui en résulte et à laquelle il faut pourvoir au moyen de crédits supplémentaires si ceux inscrits dans le budget sont insuffisants.

Dans d'autres cas, le nombre immense des parties prenantes, la pluralité des besoins de chacun d'eux, leur urgence nécessitent la création d'organisations spéciales de la comptabilité échappant aux règles tutélaires que nous avons formulées. Il en est ainsi de la solde et des autres allocations dites « régularisables sur revues ». L'ordonnancement précède alors la liquidation, il est effectué au nom d'un organe unique, mandataire d'office des parties prenantes ; le comptable paie, quelquefois d'avance, dans tous les cas sans pouvoir s'assurer de la régularité de la dépense. Postérieurement, aucune preuve du service fait, aucune justification ne lui est apportée ; toute la régularisation s'opère à l'intérieur du département de la Guerre.

Les régies de dépenses prennent aussi dans ce département un développement, une extension considérables. En dehors du paiement des menues dépenses déjà très important, de celui des salaires des 20,000 ouvriers civils employés dans les établissements, on a recours à ce système exorbitant, dans le but

de se conformer aux usages commerciaux, pour le paiement de la totalité des achats de la remonte et d'une grosse partie de ceux des subsistances. En outre, les limitations ordinaires sont souvent débordées.

Le service des frais de déplacements est assuré par un procédé spécial. L'urgence absolue des besoins nécessite que des avances soient remises par le Trésor, sur la présentation de bons provisoires, aux militaires déplacés. Il y a ainsi sortie des deniers publics contre remise d'une sorte de chèque et, le comptable ne peut, en aucune façon, assurer son rôle de contrôleur de l'ordonnateur.

Les allocations pour soutien de famille procèdent d'un autre système, encore plus anormal. Leur perception est assurée sans intervention directe de l'ordonnateur. La famille du bénéficiaire reçoit un carnet contenant un nombre de quittances égal à celui des mensualités dues. Chaque quittance est remise au comptable qui fait une avance dont le trésor est ensuite remboursé par un ordonnancement régulier.

Enfin, aux armées, toutes les règles fléchissent devant l'impérieuse nécessité, le commandant d'armée peut engager des dépenses sans crédits, peut donner l'ordre de les payer tant qu'il existe des fonds en caisse. Et, mieux encore, dans les places investies, le Gouverneur a le pouvoir d'émettre des bons de caisse pour suppléer à l'insuffisance du numéraire.

Pour donner une idée de l'importance des dérogations que nous venons de signaler, nous citerons quelques chiffres.

Sur les 983 millions formant la dotation du budget de 1913, plus de 547 millions sont afférents à la solde et aux dépenses assimilables, 100 millions sont remis aux régisseurs d'avances, 15 millions sont avancés par le Trésor pour les frais de déplacements et une même somme (15 millions) est destinée aux soutiens de famille.

C'est donc un total de plus de 677 millions, soit les 7/10 du budget, qui sortent des caisses publiques sans que les règles tutélaires dont nous avons montré l'importance primordiale soient observées.

Tout commentaire ne pourrait qu'affaiblir la portée de cette constatation.

Une remarque s'impose toutefois au point de vue des responsabilités. Les formes comptables supposent un contrôle du comptable sur l'ordonnateur duquel naît sa responsabilité pécuniaire. Or, dans les organisations spéciales de la Guerre, ce contrôle ne peut être exercé et, comme conséquence, la responsabilité du comptable, à ce titre, disparaît. Est-ce à dire que l'État se trouvera sans garanties ? Il n'en saurait être ainsi. Dans tous les paiements que nous avons envisagés, paiements dits « à bon compte », si l'ordonnateur extrait des deniers de la Caisse publique, sans possibilité de refus de la part du comptable, il est censé, par ces sortes de « viols de caisse », devenir lui-même comptable, au sens de la législation de l'an VIII, et, comme tel, il est pécuniairement responsable.

Enfin, cette responsabilité ne s'applique pas qu'aux ordonnateurs, les administrateurs de la Guerre sont, eux-mêmes, en raison des pouvoirs exceptionnels qui leur sont dévolus et de l'usage que la discipline leur permet d'en faire, passibles de responsabilités pécuniaires contrairement aux principes généraux qui décident l'irresponsabilité.

Le but principal de notre étude consistera à exposer les raisons qui justifient la propension si marquée du département de la Guerre à échapper aux formes budgétaires et aux formes comptables.

Une première partie sera consacrée à l'historique du budget ;

nous y montrerons l'évolution constante des dépenses, leurs caractéristiques et leur influence si grande sur la Dette publique.

Dans une deuxième partie, nous rechercherons, d'abord quel doit être son contenu logique, puis ce qu'il est réellement, comment ce contenu est fixé par l'autorité budgétaire (spécialité par chapitre) et, ensuite, les causes de son accroissement si rapide.

La troisième partie aura pour objet de décrire les règles auxquelles sont soumises les diverses opérations de la dépense : engagement, liquidation, ordonnancement, paiement, et de relater au fur et à mesure, les exceptions afférentes à la guerre.

C'est dans la quatrième partie que les raisons justifiant ces exceptions seront exposées.

Enfin, et comme conséquence de ces mêmes exceptions, les responsabilités des ordonnateurs de la guerre seront examinées dans la cinquième. On y joindra l'étude des responsabilités des administrateurs, des conseils d'administration des corps, des régisseurs d'avances et des comptables-matières.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DU BUDGET DE LA GUERRE

Il n'est point dans notre intention de procéder à une étude comparative des dépenses du département de la Guerre aux différentes époques de notre histoire ; c'est là une œuvre de statistique complexe et ardue qu'il serait difficile de mener à bien : « les parallèles impressionnants que l'on fait en toute occasion sont souvent fantaisistes et les chiffres dont on abuse n'expriment pas même une approximation (1) ».

En ce qui concerne spécialement les dépenses de la Guerre, une comparaison entre le passé et le présent manquerait d'abord de base précise dans l'un de ses termes : on ne possède en effet que des documents peu détaillés et peu probants sur toute l'époque antérieure à la Révolution (2). Et si même les chroniqueurs, les historiens militaires ou financiers avaient conservé des documents d'appréciation satisfaisants, la tâche à accomplir serait encore bien difficile, une comparaison de cette

1. Nitti, *Précis de la Science des finances*, 1904, p. 89.

2. La Monarchie féodale ou tempérée n'a laissé que des traces obscures et insuffisantes de son histoire financière, puis le « secret des finances » fut considéré comme un dogme de la Monarchie absolue jusqu'au fameux « compte rendu au roi » de Necker, en 1781.

nature, pour être légitime, ne pouvant porter que sur des éléments dont la composition est identique ; or, le recrutement de l'armée s'est modifié avec les institutions politiques du pays.

Au temps de la Féodalité l'armée royale était recrutée par le service féodal dû gratuitement par tous les feudataires ; au contraire, sous la Monarchie, seuls des militaires rétribués entraient dans sa composition, enfin, aujourd'hui, on procède des deux systèmes : les militaires dits « de carrière » sont rétribués, alors que la masse de l'armée fournit un service gratuit pendant la durée fixée par la loi de recrutement.

En outre, une comparaison ne serait encore possible qu'après avoir réduit les chiffres de dépenses à une même unité monétaire et cette partie de l'œuvre présente des difficultés telles que l'approximation obtenue ne permettrait aucune conclusion probante.

Si la comparaison des dépenses militaires aux différentes époques n'est pas une œuvre réalisable, il paraît néanmoins intéressant de rechercher dans le passé les traces de l'évolution suivie par les charges résultant de la défense du pays.

Dans cette tâche, nous nous efforcerons de dégager de l'ensemble des institutions militaires leur portée financière, de mettre en lumière les règles adoptées par l'administration de l'armée aux diverses époques dans le but, soit de restreindre les dépenses, soit d'obtenir la meilleure utilisation des ressources mises à sa disposition par le pays.

Cette esquisse rapide nous amènera à la situation actuelle du budget de la Guerre.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA PREMIÈRE SECTION (1) DU BUDGET

DÉPENSES GÉNÉRALES

§ 1. — AVANT LES ARMÉES PERMANENTES

La Gaule, échappée au despotisme romain, fut livrée aux barbares qui lui communiquèrent leur jeunesse et leur vigueur mais détruisirent tous les germes de civilisation.

Après les invasions, le service fut exigé de tout homme libre jouissant d'une certaine fortune, condition indispensable puisque chaque combattant s'équipait et s'entretenait à ses frais.

Les états des rois mérovingiens ayant été partagés, il en résulta des monarchies rivales, causes de guerres civiles. Puis, aux luttes entre frères, succédèrent les guerres entre rois faibles et maires du palais.

1. Dans sa forme actuelle, le budget de la Guerre comprend trois sections : la première section concerne les dépenses permanentes de l'armée métropolitaine ; la deuxième section s'applique aux dépenses de l'armée coloniale ; enfin, la troisième section a pour objet les dépenses « une fois faites » de l'armée.

Ces derniers, triomphant, fondent la dynastie des Carlovingiens. Ceux-ci détournent contre l'étranger l'ardeur belliqueuse de la nation et l'organisent militairement. Charlemagne fait des réglemens détaillés sur la composition de l'armée, indiquant quelle quantité de terre il fallait posséder pour être appelé à combattre. La guerre, dès alors, faisait vivre la Guerre : le butin tenait lieu de solde.

A la mort du grand empereur, on retombe dans les partages et dans les guerres civiles. Mais, bientôt une lassitude générale se produit, on aspire au repos et, comme l'anarchie ne pouvait être éternelle, la féodalité se constitue.

La Féodalité fut à la fois une forme de gouvernement et une association militaire. C'est ce dernier point de vue qui nous intéresse.

La nation était partagée en deux classes : les nobles et les vilains, les uns possédant les terres nobles ou fiefs, les autres possédant les terres roturières ou censives ou n'en possédant pas.

Le possesseur de tout fief était tenu au service militaire, le détenteur d'une censive payait des redevances en nature ou en argent ou bien fournissait des corvées. Porter les armes devint le privilège et le signe de la noblesse.

Le service militaire était la principale obligation imposée aux vassaux nobles, mais l'étendue de cette obligation variait à l'égard du roi. Celui-ci était à la fois roi et seigneur et, lorsqu'il y avait une guerre à soutenir, il s'agissait de savoir lequel des deux était en jeu. Dans le premier cas, le roi avait le droit de convoquer non seulement ses vassaux immédiats demeurant dans son domaine direct « pays de l'obéissance le roi », mais encore les grands feudataires de la couronne tels que les ducs de Bourgogne, d'Aquitaine, les comtes de Champagne, de Toulouse, etc..., sous la réserve toutefois que l'intégrité du royaume

était menacée et toujours pour une guerre défensive. Par suite, lorsque le roi se trouvait en hostilité avec l'étranger, l'opportunité de l'expédition pouvait être contestée et les seigneurs qui ne l'approuvaient pas restaient chez eux.

Malgré les progrès accomplis par le pouvoir royal, à partir de Philippe-Auguste, le droit d'abstention existait encore à la fin du treizième siècle.

Un obstacle à toute guerre sérieuse tenait, en outre, à la courte durée du service féodal qui ne devait pas dépasser quarante jours.

Le roi, en supposant même que tous ses vassaux répondissent à son appel, ne se trouvait pas à la tête d'une nombreuse armée et cette armée n'était en surplus qu'éphémère.

M. Boutaric (1), qui a fait des recherches minutieuses dans les rôles militaires du XIII^e siècle, rapporte qu'il n'y avait pas dans les ressources fournies par le service féodal de quoi composer une armée suffisante.

C'est vraisemblablement ce qui décida la royauté à s'adresser aux nobles exemptés du service féodal pour cause de pauvreté et à s'assurer leurs services en les payant, d'où le nom de « Chevaliers stipendiés ».

Les premières troupes soldées apparaissent.

Dès la première croisade, elles devinrent relativement nombreuses : les seigneurs, qui emmenaient des chevaliers en Terre Sainte, avaient été obligés de leur donner une paye. Ils s'y ruinèrent. Aussi, les croisades suivantes furent-elles faites aux frais des rois qui soldèrent les seigneurs avec les deniers levés sur le clergé, par permission des papes, et avec les tailles payées par le peuple. Saint-Louis paya les chevaliers sur le pied

1. *Institutions militaires de la France avant les armées permanentes*. Paris, 1863.

de 150. livres par an. La croisade de 1251 coûta 240.400 livres sans compter 360.000 livres pour achats de vivres et 48 mille 158 livres pour la maison du roi, ce qui représente un total de 648.588 livres, somme fort considérable pour l'époque.

Sous Philippe le Hardi, le roi convoqua l'armée féodale contre le comte de Foix. Les chevaliers et les écuyers, les roturiers (1) à cheval et à pied étaient tous soldés. Les nobles qui manquèrent à l'appel furent astreints à payer une amende et, en outre, une somme égale à celle qu'ils auraient dépensée s'ils avaient pris part à l'expédition. Un compte officiel fait connaître les sommes considérables qu'absorba cette guerre : 1.147.000 livres, ce qui équivaut à environ 102 millions de francs d'aujourd'hui, alors que les ressources royales ne s'élevaient pas à plus de 400.000 livres par an.

Sous Philippe le Bel, le service salarié s'étend sur une assez grande échelle, les guerres continuelles et difficiles qu'eut à soutenir ce roi exigeant d'autres forces que les cohues féodales mal organisées et ne durant que quarante jours. Il prit le vrai moyen pour avoir des troupes soldées ; il leva, pour les payer, l'impôt des aides et un impôt du cinquième sur le revenu. Philippe le Bel s'occupa, dans un esprit tout moderne, du recrutement et de la conservation des hommes qui faisaient partie de son armée. Avant lui, la solde des gens de guerre était transmise à leurs chefs par les trésoriers de France. Il créa les trésoriers des guerres spécialement chargés de ce service. Cette création lui permit d'instituer tout un service de contrôle (contre rôle) de montres (ou revues) dans le but de garantir le Trésor royal contre les paiements indus. Les montres exigeaient un temps assez long avant qu'on pût payer les gens de guerre,

1. Il y avait donc, dans la circonstance, outre les chevaliers, des roturiers payés.

ceux-ci ayant besoin d'argent et ne pouvant attendre que toutes les vérifications fussent terminées, il leur était fait, par le chef de leur compagnie, des avances sous le titre de prêt (1).

A sa mort, il se produisit une réaction contre ses idées, la Féodalité et l'Église arrêtaient le mouvement vers les troupes salariées, l'esprit militaire féodal reprit le dessus et, c'est avec les armées féodales que la France s'engage dans la guerre de Cent ans.

Après la bataille de Poitiers (1356), le pays se trouve sans roi, sans armée et livré aux Anglais. L'imminence du péril fait trouver des remèdes. L'esprit démocratique profite pour se réveiller de la captivité du roi et des circonstances difficiles dans lesquelles se trouvait la couronne. Les États généraux sont convoqués dans toutes les parties de la France. Ils votent, pour un an seulement, la levée de 30.000 hommes d'armes dont la dépense fut évaluée à 5 millions de livres parisis (2). Pour se procurer l'argent nécessaire, un impôt spécial est levé par des commissaires nommés « élus », choisis par les États. La revue des gens d'armes était faite par les capitaines, en présence de ces commissaires (3). Tous les gens d'armes devaient y être présents et en armes. Le paiement de la solde ne s'effectuait que sur l'ordre donné par les élus des États.

Le traité de Brétigny (1360) mit fin aux hostilités en per-

1. Le nom de prêt est encore en usage dans la comptabilité militaire mais il désigne la solde même des hommes et non plus une avance sur cette solde comme autrefois.

2. Cette somme est énorme pour l'entretien d'un effectif aussi réduit, puisque la moyenne de chaque homme revient à près de 7000 francs de notre monnaie.

3. Leur rôle s'étendait donc aussi à la dépense des sommes qu'ils recevaient. On peut faire remonter à cette institution l'origine du corps de l'Intendance actuel.

mettant le démembrement de la France. Les bandes au service du roi qu'on ne pouvait payer sont licenciées, mais, au lieu de se séparer, elles restent groupées et parcourent les provinces qu'elles ravagent.

C'est l'époque des grandes Compagnies.

Tel était le résultat obtenu par le service féodal.

Charles V essaie une formation d'armée permanente, son successeur l'abandonne puis, la tentative est reprise par Charles VII et cette fois l'armée permanente subsistera.

§ 2. — LES ARMÉES PERMANENTES

Une des gloires de Charles VII est, sans contredit, la création d'une armée permanente. Ce prince, après avoir recouvré son royaume sur les Anglais, sentit la nécessité d'organiser en France et d'établir un ordre durable en vue de mettre fin aux excès des gens de guerre. En 1439 sur les remontrances des États rassemblés à Orléans, le principe de la réforme de l'armée et de l'établissement des troupes permanentes est adopté. Mathieu de Coucy, dans sa *Chronique de Charles VII* rend compte ainsi de l'événement. « Le roi de France fit plusieurs fois assembler les gens de son conseil pour avis et délibération spécialement touchant le fait de la guerre et de ses gens d'armes. Il désiroit de tout son cœur qu'une bonne manière fut trouvée, par laquelle les gens de guerre qui estoient à luy fussent payez et soudoyez, et mis en forteresse du royaume, que tous pillards fussent chassez et se remissent à labourer ou faire un mestier... »

Alors il fut ordonné qu'il y auroit quinze capitaines, lesquels auroient chacun sous eux cent lances ; que chacune lance seroit comptée à gage pour six personnes, dont les trois premiers seroient archers et le quatrième coustillier ; avec l'homme d'armes

et son page lequel homme d'armes accompagné, luy sixième comme dit est, auroit de gages pour chacun mois : 10 livres l'homme d'armes, 5 le coustillier, 4 1/2 les archers, en monnaie royale, et seroient mis et distribués par provinces et diocèses en divers lieux du royaume par les bonnes villes ; et si sçauraient un chacun des dits capitaines son lieu et sa retraite et où luy et ses gens devoient estre et avoir leur rendez-vous. Outre ce, il fut ordonné qu'ils seroient payés de leurs gages tant sur les bonnes villes que sur le plat païs et qu'il y auroit certains commis par les bailliages, sénéchaussées et prévostés qui recevroient et paieroient les sommes dessus dites et en rendroient compte aux dits capitaines au temps et « suivant que leur charge pourroit monter ». En raison de son affectation spéciale, cet impôt fut appelé « la taille des gens d'armes ». « Charles VII, dit plus tard Commynes, qui gagna ce point d'imposer la taille à son plaisir, sans le commandement des États, chargea fort son âme et celle de ses successeurs et fit à son royaume une plaie qui longtemps saignera ». Il prévoyait déjà les abus auxquels donnerait lieu l'autorisation octroyée par les représentants du peuple (1). Au début, le montant de la taille ne s'éleva qu'à 1.400.000 livres.

En plus de la solde en argent, les gens de guerre recevaient des prestations en nature : blé, viande, vin, bois et étaient logés chez l'habitant, ce qui portait le total des dépenses militaires à 1.800.000 livres.

Mais les compagnies de gens d'armes ne comprenaient que de la cavalerie, la guerre de Cent ans ayant fait ressortir la nécessité des troupes à pied, Charles VII créa aussi une infanterie nationale par l'institution des francs-archers. (ordonnance de 1448). « Ordonnons qu'en chacune paroisse de notre royaume

1. Nous verrons plus loin la progression suivie par cet impôt essentiellement militaire.

y aura un archer qui sera et se tiendra continuellement en habillement suffisant et convenable... et seront appelez les francs-archers. Ordonnons qu'ilz et chacun deux soient francs et quites et iceux exemptons de toutes tailles et charges quelconques... et leur ferons payer 4 francs par homme et pour chacun mois pour le temps qu'ils nous serviront. »

Ce n'était pas à proprement parler une armée permanente mais plutôt une sorte de garde nationale car, pendant le temps où ils ne servaient pas, les francs-archers demeuraient dans leurs villages où ils se livraient à des occupations agricoles.

Louis XI supprima les francs-archers qui s'étaient débandés à Guinegate pour se livrer au pillage. A la place de cette charge les communes durent payer au roi une redevance de 4 livres 10 sols par mois qui fut employée à payer une véritable infanterie composée de Français et surtout d'étrangers. Les dépenses militaires s'élevèrent sous Louis XI jusqu'à 4.700.000 livres ce qui représente environ 40 millions de nos jours. Aimant la règle, la bonne organisation dans toutes les parties du gouvernement, ce prince donna toute son attention à l'administration de son armée. Les commissaires établis par Charles VII furent conservés et leurs attributions augmentées. Tous les trois mois, ils devaient inspecter et passer aux montres (revues) hommes, chevaux, armes afin de combattre l'industrie des passe-volants. Malgré ces mesures, il fut impuissant à empêcher les exactions. Les gens de guerre, officiers et soldats, souvent mal payés, toujours indisciplinés se comportaient « comme en pays conquis » volant et pillant le paysan.

Louis XII fit également de grands efforts pour mettre un terme aux abus et se faire obéir. Il usa du meilleur moyen en

payant régulièrement les compagnies et en poursuivant impitoyablement les pillards.

Un des ambassadeurs envoyé à la cour de France en 1492, par la Seigneurie de Venise, dans le rapport qu'il adressa au Sénat sur son ambassade, consacre à l'armée française un article intéressant en ce sens qu'il fait connaître son état avant l'expédition d'Italie : « On comptait 3.500 lances à 3 chevaux par lance et 7.000 archers plus 10.000 morte-payes dont une partie était préposée à la garde des forteresses et le reste dans les camps » Un homme d'armes, avec ses 3 chevaux, recevait comme paye annuelle 180 francs ; un archer, 90 francs ; une morte-payée, 60 francs. La solde était payée tous les trois mois sans aucune retenue à la suite d'une montre dans laquelle chaque homme avait comparu avec ses armes et son équipement en bon état. Le même ambassadeur estime les dépenses d'entretien de l'armée à 5.500.000 livres, dont 2.500.000 livres pour les gens d'armes et 3.000.000 pour les constructions et les réparations des forteresses.

François I^{er} passa tout son règne en guerre. Son armée atteignit jusqu'à 120.000 hommes. Pour l'alimenter, les tailles déjà surhaussées ne suffisant plus (1) les aides et les subsides ne pouvant être augmentés, on réclama des églises et même des particuliers leur argenterie et des villes l'entretien d'hommes armés. Enfin, l'édit de 1522 décida un emprunt de 16.666 liv. 13 sols 4 deniers de rentes, au denier 12, au principal de 200.000 livres. L'emprunt apparaît donc pour satisfaire aux dépenses militaires.

Malgré toutes ces mesures, les Suisses de Lautrec, manquant

1. Sully, dans ses *Économies royales* rapporte que la taille des gens d'armes créé par Charles VII était montée à 15.730.000 livres sous François I^{er}.

de solde, avaient fait défection : « point d'argent, point de Suisses. »

Avec Henri IV et Sully, l'armée prend un développement et une régularité inconnus jusqu'alors. L'invention de la poudre à canon donne lieu à la création de l'artillerie et des fortifications (Génie) ; des améliorations nombreuses sont en outre réalisées dans les branches déjà existantes. Il en résulte de grosses dépenses auxquelles la sévère et probe administration de Sully put satisfaire.

Henri IV mort, le désordre créé par Marie de Médicis et son favori Concini amena la ruine des institutions de l'armée. Concini, qui vendait tout, vendit les grades, la vénalité des offices militaires prit des proportions scandaleuses.

Quand Richelieu devint ministre, tout était à refaire. Il reprit l'œuvre de Henri IV, la reconstitua et la perfectionna. En 1635, l'armée atteignait un effectif de 135.000 hommes. Les ressources pécuniaires étaient malheureusement à peu près nulles, le Trésor de Sully ayant été pillé par les favoris. Le grand ministre eut recours à tous les moyens pour pourvoir aux besoins : s'il y réussit, ce ne fut qu'au prix d'oppressions sans nombre de son peuple et en surchargeant le Trésor pour l'avenir par différents emprunts s'élevant à 16.741.000 livres de rentes sans compter les anticipations de recettes, dont trois années sont dévorées à l'avance.

Ces dépenses ne furent toutefois pas faites en pure perte : Richelieu peut être considéré comme le fondateur de l'administration militaire.

On lui doit, en effet, la création du ministère de la Guerre et celle des Intendants. Il établit auprès de chaque armée un Intendant de justice, police et finances comme il en avait placé

un à la tête de chaque généralité. Tous appartenaien à cette haute bourgeoisie d'alors, probe, sévère, instruite, forte de caractère et digne d'administrer le pays et ses armées. Les Intendants d'armée avaient sous leurs ordres des commissaires des guerres, tous civils.

Malgré cette puissante organisation administrative, Richelieu ne réussit pas à mettre un terme aux abus criants qui se produisaient dans l'armée.

Ces abus avaient pour cause initiale la plaie de la vénalité des grades et pour aggravation ce fait que les officiers qui avaient acheté leurs charges n'étaient pas remboursés quand le roi, à la fin de la guerre, licenciait leurs compagnies ou leurs régiments. En prévision de la perte de leur argent, et pour s'indemniser, les colonels et les capitaines qui recevaient directement de l'État, l'argent pour la solde, l'habillement et la nourriture des hommes, en gardaient la plus grande partie, quelquefois même la totalité. Le soldat réduit à la dernière misère désertait ou volait. Les passe-volants étaient toujours aussi un des grands moyens dont se servaient les capitaines au préjudice du Trésor royal. Après un combat, on portait comme morts tous les soldats fictifs, ce qui était rendu facile par l'absence d'état civil et l'usage des noms de guerre. Il faut encore dire, pour achever le honteux tableau de cette partie de l'administration des armées à cette époque, que les capitaines enrôlaient leurs hommes moyennant une certaine somme, ordinairement 8 pistoles, et qu'une fois arrivés au corps, ils reprenaient cette somme par violence aux nouveaux enrôlés.

C'est en vain que diverses ordonnances étaient intervenues pour enrayer le mal. Une ordonnance de 1629 avait décidé que dans chaque régiment il y aurait un payeur chargé de remettre, directement aux soldats, tous les neuf jours, l'argent

de leur solde : les capitaines n'ayant plus le maniement des fonds les malversations devaient cesser du même coup. En même temps, l'État prenait à sa charge la fourniture des vivres et de l'habillement des troupes. Une autre ordonnance prescrivit que les passe-volants seraient punis de mort, et les capitaines qui se servaient de ce moyen pour tromper l'État, dégradés de noblesse et cassés devant la troupe.

Tout fut inutile, les abus seulement comprimés ne disparurent pas ; Richelieu mort, ils reprirent même toute leur ampleur sous Mazarin et, quand Louvois arriva au ministère, l'œuvre du grand ministre était à recommencer.

Le premier soin de Louvois fut de grouper les affaires militaires, dispersées entre les secrétaires d'État et d'en saisir la direction. Il put ainsi abattre l'arrogance des officiers nobles, leur imposer l'obligation de s'occuper de leur charge et réprimer leurs prévarications... La solde, qui variait à l'infini, fut unifiée par arme. Louvois tint la main à la régularité de son paiement. Colbert fut assez heureux pour restaurer les finances au début du règne de Louis XIV, mais il fallait résister à l'Europe coalisée et pour cela des effectifs atteignant jusqu'à 400.000 hommes durent être réunis.

Ce ministre disparu, le roi laissa le Trésor vide, le crédit épuisé, une dette de 4 milliards, cinq années de contributions consommées à l'avance. Pendant toute la période de décadence du règne, les armées ne vécurent que d'expédients. Chamillart avait remplacé Louvois comme secrétaire d'État à la guerre. Sous sa direction, l'administration militaire s'affaiblit, recule ; on en arrive à ne plus prévoir, à ne plus calculer, et les abus maintenus reparaissent de toutes parts.

C'est en partie à ce relâchement administratif qu'il faut imputer les désastres qui ont marqué les vingt-cinq dernières.

années du règne de Louis XIV. La désorganisation était alors à son comble. Les officiers se ruinaient par un luxe effréné, les moins honnêtes se soutenaient par la fraude. Les retenues illégales sur la solde des hommes étaient nombreuses. Nous n'avons aujourd'hui aucune idée de pareilles mœurs militaires.

Les compagnies étaient transformées en métairies dont on recherchait le maximum de rendement. Les soldats se livraient couramment à la maraude.

Les efforts de d'Argenson, de Choiseul et de Saint Germain (1) n'aboutirent pas à faire disparaître ces mauvaises traditions, tant le mal était profondément enraciné. C'est le ^{xx}^e siècle seulement qui a vu cette transformation s'opérer par le progrès de la moralité dans toutes les classes et par la puissance de la loi, supérieure à l'autorité des autocrates les plus énergiques.

§ 3. — LES DÉPENSES DE L'ARMÉE PENDANT LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE

A la société nouvelle, issue de 1789, il fallait une armée nouvelle ; les institutions militaires d'un pays sont toujours, en effet, la conséquence de ses institutions politiques, ou plutôt se confondent avec elles. Sous l'ancien régime, basé sur les privilèges de naissance, il était naturel que toutes les charges du service pesassent sur le peuple et que le commandement

1. Saint-Germain enlève l'administration des régiments au colonel pour la remettre à un conseil composé d'un certain nombre d'officiers du régiment. Au lieu de laisser à l'État le soin d'assurer les fournitures (vivres, habillements, etc.) il donne aux conseils des indemnités sous forme d'abonnements et crée ainsi la masse générale. Nous voyons là l'origine de deux institutions militaires encore en vigueur : les conseils d'administration, le système des masses.

fût réservé à la noblesse. La Révolution, qui avait pour principe essentiel l'égalité, ne devait pas tarder à ouvrir à tous les citoyens le grade d'officier et à imposer aussi à tous l'accomplissement du devoir militaire.

Cette obligation ne fut même pas imposée à l'origine : les volontaires de 1792 ayant répondu à l'appel de l'assemblée législative déclarant « la Patrie en danger ».

Si le service était fourni gratuitement, il fallait tout au moins faire vivre les défenseurs de la Patrie. Or, au lendemain de la Révolution le Trésor était en détresse. Les contribuables, depuis la déclaration du 4 août, et même avant, ne payaient plus rien ou à peu près, les capitaux avaient disparu, emportés par l'émigration. Il restait à peine 20 millions au Trésor. Necker proposa alors diverses mesures : les particuliers furent invités à porter leur argenterie aux hôtels des monnaies pour être convertie en numéraire, une contribution patriotique rapporta 30 millions, les biens du clergé furent saisis et vendus. Pour faciliter cette vente, en l'absence de numéraire, on créa les assignats qui servaient à l'État pour payer ses dettes et arrivaient de main en main dans celles des acheteurs de biens nationaux, lesquels les versaient au Trésor en paiement desdits biens. Une première émission de 400 millions réussit.

L'assemblée législative, pour subvenir aux dépenses de la guerre, recourt aux mêmes ressources. Elle procède à son tour, à une émission de 500 millions d'assignats puis prononce le séquestre des biens des émigrés. Cambon essaie, en vain, de préparer un budget. Bientôt, il fallut vivre au jour le jour, tout est exigé et perçu à titre extraordinaire, au nom de « la Patrie en danger ». Une nouvelle émission d'assignats a lieu. On ne compte plus, on fait argent de tout.

Aux armées, les commissaires de la trésorerie sont autorisés

à remettre aux chefs militaires, dans la limite des ressources disponibles, les fonds dont ces chefs disaient avoir besoin.

Sous la Convention, la France, tout entière, continue de vivre au jour le jour, d'expédients et de misères. L'armée était dans une situation lamentable. Après la mort de Louis XVI, la coalition des puissances oblige à une nouvelle levée de 300.000 hommes (volontaires de 1793). Pour faire face aux nouvelles dépenses en résultant, Cambon déclare à la Convention « les circonstances nous pressent, la nécessité de sauver la Patrie nous commande une nouvelle levée d'assignats. Si les dépenses sont grandes, nos ressources sont immenses. Les biens des émigrés valent 3 milliards, nos forêts 1 milliard, les biens nationaux restant à vendre, 2 milliards, notre arriéré des contributions 1 milliard. Sur ces 7 milliards de bonnes valeurs nous proposons une émission d'assignats de 1 milliard 200 millions. »

Le décret fut immédiatement rendu.

Un impôt progressif était en même temps organisé après fixation du chiffre présumé nécessaire pour l'existence de chaque famille. Les meubles et les immeubles de ceux qui ne payaient pas étaient vendus par les comités révolutionnaires. On comprend quels désastreux effets produisaient toutes ces mesures.

Mais, ce n'est pas tout. Les frontières étant violées, pour repousser les envahisseurs, la Convention réquisitionne tous les citoyens de dix-huit à vingt-cinq ans (levée en masse de 600.000 hommes), elle réquisitionne les chevaux, les grains, les fourrages et décrète un emprunt forcé. Les décrets du maximum sont rendus en vue de parer à la dépréciation des assignats. On s'attaque aux meubles et à l'argenterie des églises dont le produit donne un milliard.

Si regrettables que soient ces expédients tyranniques, on est

obligé de convenir que, dans une certaine mesure, « la fin justifiait les moyens ». Il fallait subvenir aux besoins d'une armée de 1.200.000 hommes, et, en septembre 1795, le salut de la République était assuré.

Est-ce à dire qu'il fut toujours fait un honnête emploi des deniers publics que l'on s'était procurés par des moyens aussi extraordinaires ? Loin de là.

Le corps des commissaires créé par la Constituante avait été supprimé en avril 1793. A sa place, on mit un nouveau corps du même nom qui fut recruté parmi les sous-officiers et les orateurs des clubs (1). Il y eut à ce moment, aussi bien au ministère de la Guerre qu'aux armées, des abus, des vols, des dilapidations sans nombre. La Trésorerie versait dans des mains infidèles des sommes considérables, le ministère de la Guerre était un gouffre. Pache mettait ses ressources en coupes réglées. « L'Hôtel de la Guerre, rapporte Dumouriez dans ses mémoires, était alors une caverne indécente où 400 commis, parmi lesquels plusieurs femmes, affectaient la toilette la plus sale et le cynisme le plus impudent, n'expédiaient rien et volaient sur toutes les parties... »

L'exemple du ministère était suivi aux armées. Tout disparaissait, les armes, les munitions et même les rations des chevaux.

Toutes les fournitures étaient fraudées, des trafics honteux entre les agents de l'État et les fournisseurs se produisaient et les uns comme les autres s'enrichissaient aux dépens du soldat. La gangrène avait tout envahi. L'excès du mal amena une réaction. Par la loi du 28 nivôse an III le corps des commissaires des guerres fut réorganisé. Cette loi était dirigée contre les chefs militaires, les commissaires des guerres ne dépendaient

1. *Des administrateurs militaires*, Lèques, Tours, 1876, p. 137.

plus que du ministre. On espérait ainsi que ce corps remédierait aux abus ou, du moins que, par une correspondance latérale, il informerait le Comité du Salut public de la situation aux armées. Sa responsabilité pécuniaire, en tant que corps d'administrateurs et d'ordonnateurs, était en outre décidée (art. 12 de la loi) (1).

Les finances du Directoire ne furent pas très dissemblables de celles de la Convention. Le Trésor était toujours vide et les assignats considérablement dépréciés. La planche en fut d'ailleurs brisée. Pour se procurer quelques ressources, le Directoire eut recours à des emprunts forcés sur les riches et il émit des mandats territoriaux. Pour remonter la Cavalerie, il demanda aux conseils l'autorisation de lever tous les chevaux de luxe et de prendre, en le payant, le trentième cheval de labour et de roulage, le récépissé du cheval étant remis par le réquisitionné en paiement de ses impôts.

Les armées : Sambre-et-Meuse, du Rhin, des Alpes, étaient sans pain et sans vêtements. En raison d'une pareille gêne, tous les plans de Carnot supposaient l'obligation de nourrir la guerre par la guerre. C'est ce qui explique la proclamation de Bonaparte à l'armée d'Italie : « Soldats, votre patience à supporter toutes les privations, votre bravoure à affronter tous les dangers excitent l'admiration de la France : elle a les yeux tournés sur vos misères ! Vous n'avez ni souliers, ni habits, ni chemises, presque pas de pain... et nos magasins sont vides. Ceux de l'ennemi regorgent de tout : C'est à vous de les conquérir ! Vous le pouvez, vous le voulez, partons ! »

Et, par ses victoires, il n'allait bientôt plus rien demander au

1. Nous reviendrons sur cet article en parlant de la responsabilité des administrateurs militaires.

Directoire. Ce n'était toutefois qu'une amélioration partielle et passagère. A la fin de 1797, les directeurs adressaient aux conseils un message ainsi conçu : « Toutes les parties du service sont en souffrance, la solde des troupes est arriérée, les défenseurs de la patrie sont livrés aux horreurs de la nudité, les entrepreneurs qui, chaque jour, contribuent à fournir aux besoins des armées n'arrachent que de faibles parcelles des sommes qui leur sont dues, leur détresse écarte des hommes qui pourraient faire les mêmes services avec plus d'exactitude ou avec moins de bénéfices. »

Les troupes n'étant qu'imparfaitement payées se livraient sur le pays à des exactions nombreuses. « Les soldats, rapporte Thiers, se comportaient comme en pays conquis. Ils maltrai-taient les habitants..., dévastaient les lieux qu'ils habitaient, extorquaient l'argent des administrations locales, puisaient dans les caisses des villes, etc... » Quant aux chefs, « les généraux proportionnaient leurs exigences à leur grade, indépendamment de tout ce qu'ils extorquaient, ils faisaient avec les compagnies des bénéfices scandaleux. Celle qui était chargée d'approvi-sionner les armées en Italie abandonnait aux États-Majors 40 o|o de bénéfices... »

L'institution des commissaires des guerres n'avait donc pas donné les résultats qu'on en attendait. Édictée au moment où le bouleversement social et politique était à son comble, la loi de nivôse n'avait pu encore produire d'effet ; c'est que si on naît général, on ne naît pas administrateur. Celui-ci a besoin d'une instruction spéciale et d'une connaissance des affaires qu'une longue pratique peut seule lui donner et surtout d'une haute moralité. Les commissaires des guerres de l'époque pos-sédaient-ils cette dernière vertu ? On peut en douter si l'on se réfère à la correspondance de Bonaparte (17 nivôse an V) qui ne parlait rien moins que de « faire fusiller quelques commis-

saires à titre d'exemple tant leur malhonnêteté était grande ». Devenu consul il crée un corps nouveau destiné à s'assurer de la présence des effectifs soldés : les Inspecteurs aux revues.

Le Directoire marque sa chute par une banqueroute partielle. Il réduit la dette de deux tiers ne laissant figurer au grand livre que le « tiers consolidé » (40.216.000 francs de rentes annuelles), qui forme l'origine de notre dette perpétuelle actuelle. Est-il besoin, après ce qui précède, d'affirmer qu'elle prend sa source dans les dépenses militaires ?

Sous le Consulat, pour la première fois, on voit un budget apparaître avec quelque régularité. Gaudin sépare les années antérieures à 1800 des exercices suivants, il affecte à ceux-ci leurs revenus. En 1801, il convertit les arriérés en rentes qui viennent s'ajouter au tiers consolidé formant au total une dépense annuelle de 53 millions. La situation est ainsi apurée et les budgets suivants peuvent être assis sur des bases solides.

Tous eurent pour principal objectif de préparer la guerre et de subvenir aux besoins d'effectifs sans cesse grossissants.

En 1802, le budget s'élève à 560 millions et s'équilibre facilement. Puis la réunion des troupes au camp de Boulogne nécessite la vente de la Louisiane et la création des droits réunis (1).

Les agissements d'Ouvrard à qui il avait fallu recourir dans un moment de gêne ébranlent la confiance, qui ne renaît qu'après la victoire d'Austerlitz. L'Autriche, en vertu du traité de Presbourg fournit une contribution de 50 millions (1805). A son tour, la Prusse verse 600 millions (traité de Tilsitt, 1807). Ces contributions facilitent l'équilibre des budgets et permettent

1. D'une productivité de 7 millions au début, ils rapportèrent jusqu'à 205 millions en 1812.

la constitution du Trésor de l'armée au moyen duquel Napoléon assure des dotations aux grands dignitaires. Il distribue 6 millions aux officiers, 12 millions aux soldats et une pension de 500 francs aux amputés.

Le pays est alors dans un état de grande prospérité qui se révèle par l'extension donnée dans toutes les parties de l'Empire aux grands travaux publics et par le développement de toutes les forces vives de la nation.

Mais, la guerre d'Espagne commence, cause première des revers et cause principale de la chute de Napoléon. Dès la préparation du budget de 1809, l'Empereur songeait à une nouvelle guerre et, après avoir supputé ses ressources, il ajoutait : « S'il doit y avoir un excédent de dépenses, la victoire se chargera de le combler. » La victoire est une ressource financière bien fragile, cependant elle réussit encore. Pour la deuxième fois la monarchie autrichienne est à la discrétion de l'Empereur qui lui impose, par le traité de Vienne, une contribution en argent de 170 millions. Déduction faite des libéralités, le Trésor de l'armée se trouve en possession d'une somme de 520 millions.

Des ressources extraordinaires viennent équilibrer le budget de 1810 : la confiscation et la vente des marchandises anglaises introduites, frauduleusement, en Italie et en France, procurent près de 150 millions.

Au commencement de 1811, l'Empereur était à l'apogée de sa gloire. Mais la gloire a des vicissitudes : tout ici-bas est soumis à des phases diverses de force et de faiblesse, de succès et de revers ; tous subissent cette inévitable loi, les souverains comme les autres. Napoléon, quelque grand qu'il fût, dut donc la subir à son tour.

Pour faire face à la nouvelle coalition qui se formait, la levée de la conscription est devancée. Cette levée rencontre les

plus grands obstacles, les réfractaires sont nombreux. D'autre part, le blocus continental causait des pertes énormes, un grand nombre d'ouvriers étaient sans travail et sans pain. Malgré ces embarras, Napoléon fait des préparatifs immenses pour la campagne de Russie. Le budget de 1811 s'élève à 963 millions, dont 622 pour la guerre et la marine; celui de 1812 est légèrement plus élevé, il pourvoit aux dépenses de la campagne.

Vaincu, l'Empereur réforme ses armées. En 1813, il lève la classe 1815, c'est-à-dire les jeunes gens de dix-huit ans, et remonte jusqu'à 1803 pour prendre les hommes de trente ans. Ceux qui avaient obtenu un bon numéro et se croyaient libérés sont appelés comme les autres. Ceux qui avaient fini leur temps restent sous les drapeaux. Le désespoir est dans toutes les familles, il y eut bientôt des milliers de réfractaires auxquels la gendarmerie donnait la chasse. On requiert 20.000 chevaux, puis la gendarmerie est démontée pour s'en procurer. Le budget monte de plus en plus; il atteint 1.263 millions. Les biens communaux sont vendus, mais ils ne procurent pas les ressources qu'on en attendait. Le 30 mars 1814, Paris capitule et l'Empereur est déporté à l'île d'Elbe.

Rentré pour les Cent-Jours, il prépare immédiatement sa dernière campagne. Les ressources régulières étant d'une réalisation trop lente, il fait prendre dans les caisses publiques tout ce qui s'y trouvait.

Waterloo marque la chute définitive.

Les vainqueurs imposèrent de dures conditions : 750 millions à payer, 150.000 hommes occupant le territoire pendant cinq ans. La liquidation se traduisit par une dette de 164 millions (1) de rentes négociées par la Restauration : 34 millions

1. La dette, qui était de 53 millions en arrérages au début du Consulat,

pour la liquidation de l'arriéré, 53 millions pour l'acquittement de l'indemnité de guerre et autres charges, 52 millions pour assurer l'équilibre des budgets surchargés par l'entretien des troupes d'occupation, 25 millions pour dédommager les émigrés de la perte de leurs biens.

Ici encore constatons l'influence exclusive des dépenses militaires dans ce formidable accroissement de notre dette.

On a pu dire que ce qu'avaient donné Austerlitz, Iéna, et Friedland, Waterloo le reprenait. Il n'y a évidemment là qu'une image. Il est aussi impossible de connaître les charges imposées aux pays envahis par les armées impériales que d'évaluer celles supportées par la France du fait de son épuisement et de son occupation. Une chose est certaine, c'est que des armées de 500.000 à 1.200.000 hommes ne peuvent être entretenues, en guerre, au moyen des subsides d'un budget qui variait de 300 à 500 millions. Les armées napoléoniennes ont vécu sur le pays et aux frais des pays occupés sans que les dépenses en résultant apparaissent au budget de la guerre. La correspondance de Napoléon ne laisse aucun doute sur ce point. L'application des règles de l'universalité (1) obligerait aujourd'hui à faire vendre, au profit du budget général, les prises de guerre non utilisables par la troupe et à imputer sur les crédits du budget de la guerre la valeur de celles consommées.

En outre, toutes les fournitures faites par les nationaux des pays occupés donneraient lieu à paiement, qu'elles fussent obtenues de gré à gré ou par réquisition (*Lois et coutumes actuelles de la guerre*).

L'adoption de ces mesures aurait eu pour conséquence l'ins-

n'avait été augmentée que de 10 millions de 1810 à 1814. Au 1^{er} avril de cette dernière année, elle était en effet de 63 millions.

1. Art. 43 du décret du 31 mai 1862.

cription d'énormes sommes dans les budgets ou dans les comptes hors budget de l'époque envisagée.

§ 4. — LE BUDGET DE LA GUERRE DE LA RESTAURATION
A NOS JOURS

L'absolutisme impérial était incompatible, on le conçoit, avec la pratique sincère des budgets. L'empereur, maître absolu, n'admit jamais la participation effective du pays dans la gestion de la fortune publique. Sans doute les budgets de l'Empire étaient soumis au vote du Corps législatif mais, de quel poids pouvait bien être, dans la balance de l'arbitraire impérial, la sanction d'une assemblée muette et asservie? Elle se bornait à allouer en bloc, au gouvernement, un fonds annuel de 800 à 1.200 millions, que le chef de l'État répartissait ensuite à son gré entre les différents ministères. Comme nous l'avons montré, ce gouvernement militaire méconnaissait aussi les règles de l'universalité. Privé des garanties que confère un budget complet et fidèle, l'exécution des services financiers évoluait au gré de la volonté impériale. Rien ne limitait le pouvoir de disposition des ordonnateurs, aucune pièce n'était fournie au comptable pour lui permettre un contrôle (1). Par intermédiaire des directeurs généraux, ses délégués immédiats, Napoléon gouvernait jusque dans les moindres détails. En fait, il ne respecta jamais les prévisions, chaque année plus de 200 millions de dépenses furent acquittées hors budget au moyen des sommes prélevées sur les fonds des

1. C'est seulement l'ordonnance de 1822 qui prescrit l'établissement de nomenclatures et la production des pièces justificatives.

départements ou des communes ou sur les indemnités de guerre.

C'est à la monarchie parlementaire que revient le mérite d'avoir organisé le régime budgétaire actuel dont les principes fondamentaux avaient été promulgués par la Révolution.

Louis XVIII répond au cri de l'opinion en abolissant la conscription. Une partie de l'armée est licenciée. Le recrutement a pour base les engagements volontaires. Leur nombre insuffisant décide Gouvion Saint-Cyr à faire voter la loi de 1818 qui rétablit timidement la conscription et fixe le contingent annuel à 40.000 hommes, tout conscrit « tombé au sort » devant servir pendant six ans s'il n'avait la faculté de se faire remplacer.

L'armée comprenait donc environ 240.000 hommes. De 1815 à 1830 son budget fut réduit à une proportion moyenne de 200 millions sur un budget total de 900 millions. Les guerres d'Espagne et de Grèce occasionnèrent en outre des dépenses couvertes au moyen d'un emprunt de 7.134.950 fr. de rentes 5 o/o et 4 o/o.

Sous la Monarchie de Juillet la conscription est définitivement adoptée. Le contingent annuel est porté à 80.000 hommes et la durée du service fixée à sept ans, mais une partie seulement du contingent était incorporée (260.000 hommes), le reste formait la réserve.

L'expédition d'Algérie, celle de Belgique, font progresser les crédits du département de la Guerre jusqu'à 386 millions, en 1831. Ils suivent ensuite une courbe descendante dont le point extrême est marqué par 218 millions, en 1836.

En 1841-1842, le chiffre de 386 millions est atteint à nouveau, à cause des événements de 1840.

Comme la Restauration, la Monarchie de Juillet apporte son appoint à la Dette sous la forme de 42 millions d'emprunts nécessités par les dépenses militaires hors budget et par l'exécution des grands travaux publics.

Avec le troisième Empire, la guerre de Crimée fait grossir les budgets de 1854-1855-1856, jusqu'à 865 millions. En 1858, ils retrouvent la normale : 365 millions. Mais la paix dure peu. Il fallut successivement pourvoir aux dépenses de la guerre d'Italie, de l'expédition de Chine, de celle du Mexique.

Les ressources ordinaires ne suffisant pas, à son tour, le troisième Empire endette le pays de 85 millions de rentes 3 o/o.

Ce n'est là, malheureusement, qu'une minime fraction de ce qui lui est imputable. Dans les années qui précédèrent 1870, le vent était aux économies. La politique financière de cette époque nous est exposée par Audiffret-Pasquier (1) qui s'exprime ainsi :

« Puissions-nous, par l'affermissement de la tranquillité intérieure et de nos bonnes relations avec les puissances étrangères, obtenir une diminution prochaine des crédits considérables que la prolongation d'un état de guerre de dix années consécutives a fait peser sur le Trésor, toujours à la gloire de la France, mais qui pourraient, avec le retour d'une paix durable, redescendre à la proportion antérieure de 300 millions sans abaisser la dignité de la couronne, sans compromettre l'indépendance du territoire... »

Certes, on ne peut que regretter les guerres et les expéditions ininterrompues du troisième Empire, mais les événements ne devaient pas tarder à prouver que des économies faites sur les dépenses militaires sont, le plus souvent, mal comprises.

1. *Système financier*, t. III p. 136.

La défaite de 1870-1871 a coûté plus de neuf milliards, elle a obligé la France à contracter des emprunts sans précédents dans l'histoire financière d'aucun pays, comprenant à la fois les emprunts perpétuels et les emprunts amortissables suivants :

Emprunts perpétuels

Lois ayant autorisé les emprunts 1	Chiffre nominal des engagements 2	Versements effectués représentant la Dette de l'État 3	Dette de l'État en rentes 4	Observations 5
12 août 1870.	750 millions	804 752.781	39.830.300 de rentes 30/0	La différence entre les chiffres des colonnes 2 et 3 représente les frais d'émission et autres dépenses des emprunts.
21 juin 1871.	2 milliards	2.225.994.045	138.975.295 de rentes 5 0/0	
15 juill. 1872.	3 milliards	3.498.744.639	207.026.310 de rentes 5 0/0	
Total....	5.750 millions	6.529.491.465	385.831.905 de rentes annuelles	

Emprunts amortissables

Emprunt Morgan.....	341.198.136 francs
Emprunt à la Compagnie de l'Est.....	325.000.000
Indemnités payées en annuités aux départements et aux communes.....	260.000.000
Indemnités payées en annuités pour dommages causés par le Génie militaire, aux routes, pendant la guerre.....	11.413.620
Indemnités aux victimes de la guerre.....	106.000.000
Emprunts à la Banque de France.....	1.530.000.000
Aliénation de rentes de la Caisse d'amortissement.	90.000.000
Aliénation des rentes de la dotation de l'armée..	92.000.000
Total en capital.....	2.755.611.756 francs

Les annuités de ces emprunts (intérêt et amortissement du capital) devaient s'échelonner sur des périodes de temps très variables, expirées pour la plupart aujourd'hui. Il ne faut pas en conclure que notre Dette amortissable actuelle (156 millions) ne provient pas en grande partie de la Guerre ; c'est que, en effet, le gouvernement, à court d'argent au moment des échéances, y a souvent pourvu par des renouvellements.

En ajoutant le capital des deux Dettes, on obtient le chiffre énorme de 9.285,310.221 francs minimum de ce qu'a coûté la guerre franco-allemande (dépense de la guerre, indemnité payée à l'Allemagne et dépenses du compte de liquidation (1) jusqu'à 1873).

Mais, il ne s'agit là que des charges directes faciles à évaluer; or, il en est d'autres, les charges indirectes qui, bien que résultant de l'état de guerre, ne peuvent être chiffrées avec exactitude à cause du vague et de la difficulté des estimations. Telles sont : les pertes commerciales résultant d'atteintes au crédit, la dépréciation des valeurs mobilières et des rentes, le surcroît des dépenses résultant pour l'agriculture et l'industrie de l'interruption des communications ou de l'allongement des parcours, la diminution du travail ou des productions provenant du renchérissement général de la main-d'œuvre, les souffrances des entreprises industrielles et des professions libérales, les dommages subis par les particuliers n'ayant pas donné lieu à indemnité, la diminution du chiffre des naissances en 1871-1872, etc... Quand la vie d'un pays s'arrête, on ne peut énumérer tous les motifs de perte, pas plus qu'on ne peut les évaluer. Un fait est certain, c'est que les dépenses ordinaires des armées n'ont qu'une faible importance en regard des

1. Il sera parlé de ce compte en traitant de l'historique de la 3^e section du budget.

dépenses extraordinaires résultant d'opérations de guerre, surtout si celles-ci sont malheureuses. Quelques mois, quelques semaines d'état de guerre coûtent plus à une nation que des années entières d'entretien des armées en temps de paix.

La charge imposée aux contribuables actuels est cependant bien lourde, de 380 millions en 1870, le budget de la Guerre est monté à 1.436 millions (1), il a donc presque quadruplé dans cette période de quarante ans ; et ces crédits inscrits au budget ne suffisent pas aux nécessités de l'heure, le principe d'un emprunt est admis en vue d'assurer la couverture financière de dépenses extraordinaires très importantes concernant la défense nationale.

Nous reviendrons plus loin sur ces causes d'augmentation considérable des dépenses militaires ; pour l'instant, il convient de poursuivre notre historique en montrant l'origine des deux autres sections du budget.

1. Projet de budget déposé pour 1914.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA DEUXIÈME SECTION DU BUDGET

TROUPES COLONIALES STATIONNÉES EN FRANCE

Voulant mettre fin aux prélèvements d'hommes effectués sur les troupes métropolitaines pour les expéditions coloniales, le Parlement décida (loi du 30 juillet 1893) que les troupes coloniales seraient recrutées par engagements. Le principe posé reçut une atteinte sérieuse lors de l'expédition de Madagascar. Les conséquences malheureuses qui résultèrent de ces nouveaux prélèvements firent apparaître comme indispensable la nécessité de posséder une armée coloniale suffisamment forte pour pouvoir se dispenser, à l'avenir, de tout emprunt sur les jeunes gens du contingent. La loi du 7 juillet 1900 réalisa la réforme.

Cette loi présente deux caractéristiques primordiales : elle rattache au ministère de la Guerre les troupes coloniales qui dépendaient jusqu'alors du ministère de la Marine, elle consacre l'autonomie de ces troupes (avec quelques tempéraments), et notamment leur autonomie financière.

Le premier de ces points prêta à des discussions prolongées.

Fallait-il continuer à maintenir au ministère de la Marine les troupes destinées à la défense des colonies ? Depuis le jour (1894) où le divorce avait été prononcé entre le ministère de la Marine et celui des Colonies, cette solution ne paraissait plus possible.

Quant au rattachement au ministère des Colonies il présentait l'inconvénient de créer un troisième ministère militaire. Il parut donc conforme à la logique des choses comme à une saine répartition des compétences que le ministère de la Guerre fut chargé de pourvoir aux nécessités nouvelles.

Mais, si les troupes coloniales passaient sous l'autorité du ministère de la Guerre, est-ce à dire qu'elles devaient être confondues avec les troupes de l'armée métropolitaine, qu'elles formeraient simplement quelques corps ou services en plus de ces troupes ? Des raisons très fortes ne permettaient pas qu'il en fût ainsi et garantissaient leur autonomie à des troupes recrutées par voie d'engagements et de rengagements suivant les dispositions de la loi de 1893.

De cette autonomie est résultée la création de la deuxième section du budget de la guerre qui a pris son origine dans l'article 2 de la loi du 7 juillet 1900 ainsi conçu : « Les troupes coloniales conserveront leur autonomie et resteront sous le commandement des officiers des troupes coloniales. Elles sont distinctes des troupes de l'armée métropolitaine. Elles ont leur régime propre et un budget distinct divisé en deux parties : l'une formant une section spéciale du budget du ministère de la Guerre comprend toutes les dépenses des troupes coloniales stationnées en France, en Algérie ou en Tunisie ; l'autre, formant une section spéciale du budget du ministère des Colonies comprend toutes les dépenses à la charge, soit du budget métropolitain, soit des budgets locaux, afférentes aux unités stationnées dans les colonies ou pays de protectorat autres que l'Algérie et la Tunisie et aux ouvrages de défense desdites colonies ou pays de

protectorat, soit que ces unités appartiennent aux troupes coloniales, soit qu'elles leur soient temporairement adjointes par le ministre de la Guerre pour faire le même service. » La loi disposait en outre que le personnel nécessaire à la fabrication et à l'entretien du matériel de la flotte devait être fourni par l'artillerie coloniale et détaché au ministère de la Marine.

Son application a conduit à faire la répartition suivante dans le budget de 1902.

Au budget du ministère de la Guerre (2^e section) était inscrit un crédit de 27.905.823 francs provenant en grande partie des crédits cédés par la marine (25 millions) et correspondant aux dépenses des troupes coloniales stationnées en France (à l'exception de celles détachées à la marine ou au ministère des Colonies — administration centrale —).

Au budget du ministère des Colonies (section des dépenses militaires) était inscrit un crédit de 99 millions (sur les 120 millions formant sa dotation totale). Avant comme après la loi, le ministère des Colonies était chargé de pourvoir aux dépenses des troupes coloniales aux colonies.

Au budget du ministère de la Marine était inscrit un crédit de 3.551.794 francs correspondant aux dépenses de 238 officiers d'artillerie coloniale et de 858 hommes de troupe mis à la disposition des services techniques de la marine.

Depuis 1902, certaines causes sont venues modifier les chiffres budgétaires de cette époque.

C'est ainsi que l'armée coloniale, ne mettant plus à la disposition de la marine que des hommes de troupe, le budget de ce ministère ne comprend plus que les sommes, réduites, nécessaires à leur entretien.

A la suite de diminutions apportées aux effectifs stationnés aux colonies et compte tenu de ce fait que des troupes colo-

niales forment le corps d'occupation de Chine, et que d'autres sont stationnés en Algérie (tirailleurs sénégalais), la dotation du ministère des Colonies se trouve réduite à 76 millions dans le budget de 1913 (1). De ce chiffre, il convient en outre de déduire les contributions imposées aux budgets locaux (Indo-Chine 13.650.000 fr. ; Afrique orientale 800.000 fr. ; Madagascar 500.000 fr., au total 14.950.000 fr.).

La deuxième section du budget de la guerre a, au contraire, progressé en s'élevant jusqu'à 43 millions (1913). Les causes de cette augmentation tiennent précisément aux diminutions signalées plus haut, c'est-à-dire à la présence des troupes coloniales en Chine et en Algérie, d'où une augmentation budgétaire de 4.666.000 francs, et enfin aux causes générales qui seront exposées dans le chapitre relatif à la progression des dépenses du budget de la guerre.

1. Par application de la loi, qui ne met à la charge du budget des colonies que les dépenses des troupes stationnées « aux colonies ou pays de protectorat » en dehors de l'Algérie et de la Tunisie.

CHAPITRE III

HISTORIQUE DE LA TROISIÈME SECTION DU BUDGET

CONSTRUCTIONS ET MATÉRIELS NEUFS

APPROVISIONNEMENTS DE RÉSERVE

La création d'une section spéciale pour les travaux ou les fournitures dont les dépenses sont actuellement imputées à la troisième section du budget remonte au lendemain même de la guerre de 1870-1871.

Pour retracer l'historique de cette section, il convient donc de suivre l'évolution des dépenses extraordinaires depuis 1871 jusqu'à nos jours, on montrera ainsi les efforts accomplis pour doter l'armée de l'outillage de guerre qui lui était nécessaire.

Au lendemain de la défaite, dès la fin de 1871, le gouvernement se préoccupa de procéder à la mise en état de défense du territoire et décida la reconstitution progressive de l'armement et des approvisionnements.

Les dépenses nécessitées par cette reconstitution ne devant pas se renouveler indéfiniment, il considéra, d'accord avec la

commission des finances de l'Assemblée nationale, qu'elles ne devraient pas trouver place dans le budget affecté aux dépenses permanentes auxquelles il était pourvu au moyen des ressources normales de l'impôt.

C'est ainsi qu'on fut amené à créer un compte hors budget auquel furent imputées les dépenses extraordinaires dont il s'agit.

Ce compte se nomma d'abord « Compte de liquidation » jusqu'en 1878, puis, « Budget sur ressources extraordinaires ».

Cette situation prit fin en 1891 lorsque la commission du budget reconnut à ces dépenses un caractère de permanence, en raison de la nécessité de tenir les armements à la hauteur des progrès de la science, et décida de les comprendre désormais dans le budget ordinaire.

Pendant la période qui dura jusqu'en 1891, les travaux entrepris au moyen de ces ressources extraordinaires, firent l'objet de programmes détaillés, intégralement soumis au Parlement et ne pouvant être modifiés sans son assentiment.

D'après les comptes généraux, la dépense effectuée au titre du compte de liquidation s'est élevée à 1.582.957.221 francs, et celle effectuée au titre du budget sur ressources extraordinaires à 1.480.824.866 francs.

Le compte de liquidation a été alimenté au moyen de tout ou partie de trois éléments des emprunts amortissables contractés de 1870 à 1873 (1) [rentes de la Caisse d'amortissement (90 millions), rentes de la dotation de l'armée (92 millions) et une portion du prêt de la Banque de France (1.530.000.000), et surtout par l'émission de bons sexennaires consolidés en 1886 par l'emprunt de 900 millions en 3 o/o perpétuel.

1. Emprunts dont le détail a été donné en traitant de l'histoire de la « première section ».

Quant aux dépenses du budget sur ressources extraordinaires, elles ont été couvertes par des obligations à court terme consolidées pour une forte part par l'emprunt de 939 millions, également en 3 o/o perpétuel, de 1891.

Comme nous l'avons dit, à partir de 1891, le budget sur ressources extraordinaires fut supprimé, les dépenses qui y étaient imputées devant figurer désormais dans le cadre du budget normal. Mais, en vue d'obtenir l'assurance que les crédits accordés pour doter l'armée de son outillage de guerre ne seraient pas employés aux dépenses normales d'entretien ou d'instruction des effectifs, le Parlement décida de les comprendre sous une section spéciale du budget « deuxième section » (1) intitulée « Dépenses extraordinaires » ; ces dépenses devant être couvertes comme celles du budget ordinaire au moyen des ressources normales. En outre, la commission du budget prescrivit que les dépenses extraordinaires ne feraient plus l'objet de programmes détaillés, sanctionnés par des lois ; le Parlement devant statuer budget par budget.

Mais, le département de la Guerre fut bientôt amené à reconnaître qu'il ne pouvait coordonner les efforts de ses divers services sans établir un plan d'ensemble, s'étendant sur un certain nombre d'années, et permettant de régler la marche des travaux dont l'achèvement se poursuivait sur plusieurs exercices. Il fut donc, d'accord avec les commissions financières, établi un nouveau programme assez souple pour pouvoir être modifié suivant les circonstances et les besoins. Ce programme ne devait

1. En 1900, par suite de l'incorporation des dépenses des troupes coloniales, ces dépenses ont formé la « troisième section ». Ce projet de budget de 1914 les range sous une « quatrième section » par suite de l'incorporation des dépenses du Maroc qui forment la « troisième section ».

pas faire l'objet d'une loi, il était simplement destiné à servir de guide aux ministres dans leurs demandes de crédits annuels pour maintenir notre matériel de guerre à la hauteur des progrès de l'armement.

En 1898, on déroge à la règle d'inscription au budget de toutes les dépenses. Un compte spécial est ouvert (loi du 18 février 1898) pour supporter les dépenses afférentes à la fabrication du matériel d'artillerie actuellement en service (matériel de 75 mm. à tir rapide) qui devaient être couvertes au moyen du produit de l'aliénation des fortifications déclassées et autres immeubles militaires. En attendant la réalisation de ces recettes, on se procura les ressources nécessaires au moyen d'obligations à court terme. En 1900, le compte spécial est clos et incorporé au budget, la vente n'ayant pas produit les ressources qu'on en attendait (1).

De 1900 à 1905, les demandes de crédits sur la troisième Section furent peu importantes; en 1904, la dotation tombe jusqu'à 32 millions. La tension politique qui suivit les événements de 1905 (incident de Tanger) amena un brusque relèvement : 58 millions, en 1905 et 137 millions, en 1906. L'administration de la Guerre établit alors un nouveau plan d'amélioration de l'outillage de guerre. Mettant à profit l'expérience acquise, elle ne prétendit plus dresser pour une longue période un programme rigide, elle se borna à rédiger une sorte de bilan des travaux urgents qui devait être révisé chaque année par le ministre, pour tenir compte des faits et des besoins nouveaux et de la situation budgétaire.

Ce document est essentiellement secret. Cependant, étant destiné à renseigner les commissions parlementaires des Finan-

1. Au 31 décembre 1911, les recettes n'avaient produit que 14.257.000 francs. les fortifications de Paris n'ayant pas encoré été aliénées. Par contre, 205 millions d'obligations avaient été émises.

ces sur les besoins immédiats de la défense, sur les charges qui en résulteront annuellement pour le budget général et sur le coût total de chacune des améliorations ou innovations projetées, il est communiqué intégralement aux présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs du budget de la Guerre.

Après entente des commissions financières avec les ministres de la Guerre et des Finances, il a été admis, en 1909, que les « possibilités budgétaires » pouvaient être évaluées à 70 millions de francs. C'est donc à une pareille somme qu'aurait dû s'élever la dotation de la troisième section du budget depuis 1910. En réalité, des besoins autres que ceux du programme se sont révélés : dépenses de première mise nécessitées par la réorganisation de l'artillerie (loi de 1909), par la création de l'aéronautique, qui ont fait monter les crédits de la dite section jusqu'à 119 millions, en 1913.

Telle était la situation lorsque l'accroissement de la puissance militaire allemande a amené le gouvernement, au cours des derniers mois de 1912, à procéder à un examen complet de notre outillage militaire d'où est résultée l'élaboration, en sus du programme normal, d'un programme « d'extrême urgence » s'appliquant à toutes les branches de l'armement (attaque et défense) au matériel et aux approvisionnements de tous les services de l'armée.

En outre, le 9 août 1913, la durée du service militaire était portée de deux à trois années.

A ce dernier titre, indépendamment des dépenses permanentes occasionnées par l'augmentation de la durée du service, il a fallu construire des casernements, procéder à des achats de chevaux, d'effets d'habillement, de couchage, etc... toutes dépenses de première mise de la nature de celles imputées habituellement à la troisième section du budget.

L'évaluation du chiffre total des crédits nécessaires pour satisfaire à ces deux catégories de dépenses n'est pas encore déterminée à l'heure actuelle.

On peut seulement dire que deux projets de loi ont été déposés : le premier au mois de février 1913, concernant le programme d'extrême urgence, s'élevant à 420 millions, le deuxième au mois de mars suivant, au titre de la loi de trois ans, comportant une dépense de 440 millions (1).

Mais, deux mois à peine après le dépôt de ces premiers projets, le ministre de la Guerre saisissait le ministre des Finances de propositions nouvelles portant le chiffre primitif de 420 à 924 millions.

Depuis, au mois de novembre 1913, d'autres programmes comportant des additions considérables, tant à ce dernier projet qu'à celui relatif à l'exécution de la loi de trois ans, ont été à nouveau remis par la Guerre aux Finances (2).

Quel sera le montant total des dépenses ? Le gouvernement doit l'indiquer sous peu. Autant qu'on peut le présumer, il se rapprochera de 1.800 millions.

En tout état de cause, il est unanimement reconnu qu'il s'agit, dans l'espèce, de dépenses extraordinaires devant être couvertes, non par les ressources normales du budget qui pèsent uniquement sur les contribuables actuels, mais par un emprunt dont le chiffre sera fixé aussitôt que celui des dépenses l'aura lui-même été ; cet emprunt devant être du type 3 1/2 0/0, amortissable en quinze ans.

1. Remarquons que le Parlement n'a pas statué sur ces projets, sauf en ce qui concerne une autorisation de dépenses de 234.500.000 francs au titre de la loi de trois ans, accordée pour l'année 1913, par la loi du 29 mai 1913.

2. Déclarations de M. Caillaux, ministre des Finances, au Sénat (Séance du 27 décembre 1913).

Pour achever notre historique, il convient d'indiquer le total des dépenses afférentes au matériel de guerre et aux dépenses de « première mise » depuis 1870. Elles relèvent de trois chefs :

a) Dépenses du compte de liquidation et du budget sur ressources extraordinaires	3.063.781.907 fr.
b) Dépenses inscrites à la troisième section du budget de la Guerre, de 1892 à 1913.	1.387.000.000
c) Dépenses inscrites au compte de perfectionnement du matériel d'armement, ouvert en 1898 et clos en 1901	180.000.000
Ce qui présente un total de	<u>4.630.781.907 fr.</u>

La somme figurant au paragraphe a) a été demandée à l'emprunt, celle inscrite au paragraphe b) a été supportée par les contribuables et enfin celle relative au compte de l'armement grossit actuellement les découverts du Trésor. Ceci, c'est le passé. Quant à l'avenir, le projet du budget de 1914 fixe à 106 millions la dotation de sa troisième section (1); en outre, nous venons de l'indiquer, la période critique que nous traversons oblige à des engagements considérables de dépenses militaires dont la couverture sera assurée par un emprunt.

1. Devenue « quatrième section » par suite de l'incorporation, dans le projet de budget, des dépenses du Maroc qui y forment la « troisième section ».

CONCLUSION

Si, pour conclure, on veut rapprocher les unes des autres les diverses périodes de notre histoire militaire, on obtient le parallèle suivant :

Avant les armées permanentes. — Il existe peu de troupes soldées, les seigneurs fournissant gratuitement le service féodal. En dehors du service personnel, tout le poids des charges militaires est supporté par le peuple qui subvient aux besoins des seigneurs.

Des armées permanentes à la Révolution. — Les troupes sont soldées. Les guerres nombreuses des rois obligent à la réunion d'importants effectifs d'où résultent de grosses dépenses auxquelles ne peuvent suffire les ressources normales. L'emprunt apparaît. Malgré cela, les troupes ne sont qu'irrégulièrement payées, en outre, la vénalité des grades est cause d'exactions continuelles de la part des chefs ; le soldat, mal payé, mal nourri pille les populations.

Pendant la Révolution et l'Empire. — Pendant la Révolution, la nation armée se porte aux frontières. Les ressources normales manquent. Tous les moyens sont employés pour tenter de subvenir aux besoins des armées. L'administration militaire, comme l'administration publique, laisse beaucoup à désirer. Les dépenses militaires amènent la banqueroute partielle du « tiers consolidé ».

Pendant le Consulat et l'Empire, l'ordre, la clarté et la régularité règnent dans les finances publiques et, en règle générale, dans l'administration militaire. Des guerres ininterrompues sont cause de dépenses très élevées. Grâce aux réquisitions et aux contributions de guerre les emprunts sont évités.

De la Restauration à 1870. — Le bilan laissé par l'Empire accroît considérablement la Dette publique. L'armée est réduite dans ses effectifs qui sont recrutés dans les classes pauvres du pays. Avec le régime parlementaire, le budget prend sa forme moderne, les finances publiques et militaires sont gérées avec une honnêteté inconnue jusqu'alors. Des guerres souvent répétées obligent à recourir à l'emprunt.

De 1870 à nos jours. — Une ère nouvelle s'ouvre après la guerre franco-allemande. Sa liquidation, le paiement de l'indemnité aux Allemands, la reconstitution de nos forces obligent à d'énormes emprunts. Le service personnel et égal pour tous est adopté. L'horizon international s'assombrit, les effectifs grossissent par l'augmentation de la durée du service, l'outillage de guerre coûte de plus en plus cher et en pleine paix, « paix armée » toutefois, il faut à nouveau recourir à l'emprunt. L'administration militaire, incomparablement plus perfectionnée que dans les périodes précédentes, a la charge d'employer près du quart des ressources nationales (1). Son budget s'est incorporé en 1892, les dépenses de constitution du matériel de guerre et, en 1900, celles relatives aux troupes coloniales, d'où formation des deuxième et troisième sections.

On a vu que, bien souvent au cours de notre histoire, les

1. Quelques critiques lui sont adressées à l'occasion des opérations suivantes : achat de terrains pour les camps d'instruction, achat de chevaux pour la remonte, dépenses de l'aéronautique, gestion des crédits de l'habillement (*Journ. off.* du 28 janvier 1913. Débats).

dépenses militaires avaient dû être couvertes au moyen de l'emprunt. Est-il possible, en terminant notre partie historique, d'évaluer quelle est, dans notre Dette actuelle, la part revenant aux emprunts de guerre? Certes, la complexité de la gestion financière du pays, l'enchevêtrement des services publics, sources de déficits dans les budgets et par suite d'emprunts, rend la tâche difficile. Sans prétendre à l'exactitude, on peut néanmoins obtenir une approximation basée sur des données suffisamment certaines.

C'est ainsi que les divers emprunts que nous avons relatés s'élèvent à 261 millions de rentes pour la période antérieure à 1870. Or, en 1870, la Dette publique était de 363 millions de rentes, après les conversions opérées au cours du siècle. Actuellement, cette Dette est de 666 millions.

Si on ajoute aux 261 millions ci-dessus les 385 millions de rentes provenant des emprunts contractés après la guerre, on obtient $(385 + 261)$ 646 millions, chiffre à comparer au total de 666 millions. Toutefois, il y a lieu de considérer que notre Dette n'a été réduite à cette somme qu'à la suite des conversions importantes de 1825-1852-1883-1894 et 1902 qui l'ont diminuée de 158 millions (1).

Une comparaison, pour être utile, doit donc mettre en parallèle le montant initial des rentes $(666 + 158)$ 824 millions avec celui des emprunts de guerre : 646 millions. C'est le rapprochement de ces chiffres qui montre l'énorme portion imputable à ces derniers (2).

1. Conversions de 1825 et de 1852 qui ont économisé au Trésor 24 millions de rentes ; conversions de 1883, 1894 et 1902 qui ont abouti à créer notre fonds unique en 3 o/o et procuré au Trésor des économies respectives de 34 millions, 67 millions et 33 millions, au total 158 millions. *Traité de la Science des Finances*. (Leroy-Beaulieu, t. II, 7^e édition, Paris 1906, p. 545).

2. Les autres causes d'emprunts sont surtout les dépenses des grands travaux publics et la nécessité de consolider de temps à autre la Dette flottante grossie par les déficits des budgets.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTENU DU BUDGET. — SES DIVISIONS LÉGISLATIVES. — LA PROGRESSION DES DÉPENSES

Au cours de la partie historique qui précède nous avons montré l'origine des trois divisions sommaires (sections) du budget de la Guerre.

Il convient maintenant :

— De rechercher quel doit être le contenu logique de ce budget, autrement dit, quelles sont, dans l'ensemble des dépenses publiques, celles qui, rationnellement, lui appartiennent puis, d'indiquer la répartition, entre ses trois sections, des dépenses qui lui sont réellement affectées ;

— D'examiner l'application qui y est faite du principe de la spécialité dans l'objet (nombre de chapitres, contenu et montant de chacun d'eux).

— Enfin, de retracer la progression si rapide suivie, depuis quarante ans, par ses dépenses et d'en exposer les causes.

CHAPITRE PREMIER

§ I. — QUELLES SONT LES DÉPENSES A INSCRIRE DANS LE BUDGET DE LA GUERRE

L'évaluation des dépenses militaires de la France est une œuvre difficile, les hommes d'Etat, les économistes et publicistes qui se sont livrés à des recherches sur ce point arrivent toujours à des résultats différents. L'évaluation, avec un certain degré de précision, des seules dépenses de l'armée de terre présente également de grandes difficultés. Cela tient à ce que, dans un cas comme dans l'autre, on n'est pas d'accord sur les divers éléments à faire entrer dans les calculs, à ce que certains d'entre eux ne sont même pas évaluables en chiffres, et, enfin, à la difficulté de découvrir toutes les dépenses se rapportant à la défense nationale.

La question qui se pose est la suivante : dans l'ensemble des dépenses publiques, quelles sont celles qu'il faut considérer comme afférentes à l'armée de terre et qui doivent par suite être inscrites dans le budget de la Guerre ou dans celui des Colonies (1) ? Cette question suppose un double examen.

1. La répartition entre ces deux ministères étant faite comme nous l'avons indiqué dans l'historique de la deuxième section du budget de la Guerre.

comptabilité, la complexité de certains services qui se rattachent

Il est d'abord nécessaire d'établir la répartition des dépenses militaires entre le budget métropolitain et les budgets locaux (Algérie, Tunisie, Colonies et municipaux (Ville de Paris) puis, de procéder à une nouvelle répartition, à l'intérieur du budget métropolitain, entre le département de la Guerre et les budgets des autres ministères.

1^o *Répartition entre le budget métropolitain et les budgets locaux et municipaux.* — La loi du 13 avril 1900 relative à l'autonomie financière de l'Algérie dispose que les dépenses militaires de l'Algérie, de la Tunisie et des Colonies sont à la charge de la métropole, à l'exception de celles de la Gendarmerie (1) sous la réserve que, dans la mesure où les ressources des budgets locaux le permettront, des contingents pourront leur être imposés (2).

La Ville de Paris supporte directement la dépense occasionnée par le régiment des sapeurs-pompiers (décret du 27 avril 1850) et rembourse à l'État la moitié de celle relative à la garde républicaine dont le total, 7.110.000 francs, figure au budget de la Guerre (loi du 2 avril 1849)

2^o *Répartition entre le budget de la Guerre et ceux des autres ministères des dépenses imputables au budget métropolitain.* — Il semblerait, à première vue, que le budget de la Guerre (et celui des Colonies) dût comprendre toutes les dépenses afférentes à l'armée de terre et rien qu'elles. Des nécessités de

1. La dépense de la gendarmerie française, en Tunisie, figure dans le budget de la Guerre, mais donne lieu à remboursement par le Protectorat (loi du 26 janvier 1892).

2. Comme nous l'avons vu, l'Indo-Chine seule fournit un contingent important (13.650.000 francs). L'Afrique occidentale et Madagascar apportent, en outre, une petite contribution de 800.000 et de 500.000 francs.

à plusieurs départements ministériels et l'impossibilité d'évaluer la part de dépenses qu'il serait logique d'attribuer à chacun d'eux ; dans certains cas, le peu d'importance de cette portion, constituent autant de raisons pour qu'il n'en soit pas ainsi.

C'est d'abord la règle générale suivant laquelle les crédits pour pensions sont inscrits au budget du ministère des Finances qui soustrait à celui de la Guerre 145 millions de dépenses (pensions militaires, traitements de la Légion d'honneur, allocations diverses).

Par contre, sont inscrits à ce budget divers crédits n'intéressants qu'assez indirectement la défense du pays.

Tels sont :

Les dépenses de la gendarmerie (38 millions) qui concernent des personnels dont la mission est d'assurer l'ordre, de concourir aux mesures de police, en même temps que de rendre certains services à l'autorité militaire ; on concevrait donc qu'une partie de ses dépenses fussent imputées au budget du ministère de l'Intérieur.

Les dépenses pour allocations aux soutiens de famille, pour secours, gratifications de réforme qui, incontestablement, sont des dépenses d'assistance et devraient, comme telles, figurer au budget du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (25 millions).

Les dépenses de l'École polytechnique faites pour la formation des Ingénieurs de l'État qui devraient incomber au ministère des Travaux publics (400.000 fr.).

Les dépenses des officiers employés au service des Affaires indigènes en Algérie-Tunisie, lesquels administrant les territoires militaires, assurent ainsi une mission du ressort des autorités civiles et par suite devraient être payés par le budget du Gouvernement général ou par celui de la Régence. A cette théorie, on peut, il est vrai, objecter qu'il est du rôle du département de

la Guerre d'exercer le commandement et l'administration des territoires occupés jusqu'au moment où il est reconnu opportun d'en faire la remise aux autorités civiles (525.000 fr.).

Enfin, il existe d'autres catégories de dépenses qui ont manifestement leur origine dans la défense du pays et ne figurent pas au budget de la Guerre à cause des difficultés rencontrées dans leur évaluation. C'est ainsi que les besoins stratégiques ont été pris en très sérieuse considération pour l'établissement des réseaux ferrés, pour la construction des routes dites « stratégiques ». Mais, comment déterminer, avec quelque souci de l'approximation, l'annuité à inscrire de ce fait au budget de la Guerre ?

D'autres dépenses sont en quelque sorte cachées dans les budgets étrangers à la défense nationale. Le ministère de l'Agriculture ne prévoit-il pas des primes pour encouragements à l'industrie chevaline, justifiées par les besoins de la remonte de l'armée ? Le ministère des Finances ne supporte-t-il pas une charge qui atteint 32 millions pour le service des douanes à cause de l'organisation militaire des bataillons de douaniers. Il en est de même pour l'administration des Forêts (ministère de l'Agriculture, dans une proportion moindre toutefois) et, sans doute, il serait possible, en poussant les investigations, de trouver de nombreux autres exemples. Mais, notre intention n'est pas de rechercher par le détail tout ce qui touche de près ou de loin à la défense nationale (1) ; il suffira d'avoir montré que l'administration du pays est une, que toutes ses branches se pénètrent sans qu'il soit possible d'isoler les dépenses de chaque ministère dans un compartiment exclusif.

1. C'est ainsi que l'État assure aux sous-officiers, caporaux et soldats ayant passé un certain nombre d'années sous les drapeaux, un emploi dans la vie civile. C'est là un avantage très appréciable qui néanmoins ne peut ressortir au budget.

A supposer même qu'on puisse le faire, est-ce à dire que ce bloc constituerait à lui seul le fardeau supporté par le pays pour sa défense ? On sait, qu'outre les impôts versés dans les caisses publiques, le contribuable français en paie un autre, sous la forme personnelle, c'est « l'impôt du sang », incontestablement le plus lourd de tous ceux qui lui sont imposés. Chaque citoyen français doit, suivant une loi récente (7 août 1913), consacrer trois années de son existence au service militaire. Évaluer quelle est la diminution subie de ce fait dans la production économique est évidemment impossible.

Cependant, si au lieu d'obtenir gratuitement la prestation du service militaire, l'État français devait, comme l'État anglais, recourir exclusivement à des salariés, à des mercenaires, louant leurs services pour une solde inscrite dans le budget, il est évident que les dépenses du budget de la Guerre seraient incontestablement plus élevées qu'elles ne le sont actuellement, si considérable que soit leur total.

Il est vrai que ce total doit être réduit par une vingtaine de millions de francs de recettes. Le département de la Guerre, bien que éminemment dépensier, procure en effet les recettes suivantes au Trésor.

Pensions, trousseaux et rétributions des élèves des Écoles militaires.....	565.000 fr.
Retenue de 3 0/0 sur la solde et les traitements civils.....	7.286.000
Portion des dépenses de la Garde républicaine remboursée par la ville de Paris.....	3.467.000
Produits de la vente des publications du gouvernement, du travail des détenus et de la Jumenterie de Tiaret.....	500 000
Frais de scolarité remboursés par certains officiers.....	72.000
Remboursement par les colonies des dépenses de relève des médecins.....	227 000
Arrérages du legs Hériot et subvention de la ville de	

Marseille pour l'École d'application du Service de santé colonial.....	45.000
Pensions des invalides suspendues.....	14.000
Remboursement des dépenses de la Gendarmerie de Tunisie.....	365.000
Produit de la vente des animaux et du matériel réformé, de l'affermage des terrains, des frais de casernement des Villes.....	6.767.000
Au total.....	49.308.000 fr.

En prenant le budget de la Guerre d'après son contenu actuel, qui aboutit à un total de 983 millions, il faut donc, si l'on veut avoir la dépense réelle, ramener ce chiffre à (983-19) 964 millions.

§ 2. — RÉPARTITION PAR SECTION DES DÉPENSES INSCRITES DANS LE BUDGET DE LA GUERRE

Nous venons de voir que les charges budgétaires ne sont pas les seules qui résultent de la défense nationale, qu'il est, d'autre part, impossible de grouper dans le budget de la guerre toutes les dépenses de l'armée de terre intéressant cette défense et rien qu'elles.

Prenons donc ce budget tel qu'il est actuellement formé et examinons la nature des dépenses qui y sont inscrites en effectuant leur répartition dans chacune de ses sections.

La première et la deuxième sections ont pour objet des dépenses identiques, l'une comme l'autre concernent l'entretien, l'instruction des troupes, le fonctionnement des services et l'entretien des immeubles, matériels et approvisionnements de la troisième section.

Celle-ci, au contraire, s'applique exclusivement aux créations et aux perfectionnements « une fois faits » (immeubles, maté-

riels et approvisionnements) d'où son titre actuel : « Constructions et matériels neufs, Approvisionnements de réserve. »

Ces définitions sommaires nécessitent quelques développements au cours desquels nous indiquerons l'importance des dépenses de chaque catégorie.

DÉPENSES DES PREMIÈRE ET DEUXIÈME SECTIONS. — Bien qu'extrêmement variées dans leur nature, elles peuvent cependant être classées sous trois rubriques générales : entretien des effectifs résultant de l'application des lois des cadres et de recrutement — instruction de ces effectifs — fonctionnement des services que nécessitent à la fois l'entretien de l'armée sur le pied de paix et la préparation à la guerre.

a) *Entretien des effectifs.* — Les dépenses se rattachant à l'entretien des effectifs sont, de beaucoup, les plus importantes. La partie correspondante du budget se présente, en principe et d'une manière générale, sous la forme d'un effectif fixé par la loi, auquel est appliqué un tarif déterminé par un décret, homologué par la loi de finances. L'opération aboutissant à la dépense consiste essentiellement dans une multiplication dont l'un des termes est l'effectif et l'autre la tarification.

Les effectifs sont fixés en officiers, sous-officiers, caporaux et brigadiers, comme aussi les effectifs en chevaux, par la loi fondamentale dite « loi des cadres » du 13 mars 1875 modifiée par de nombreuses lois subséquentes. Mais, différentes lois de finances ont décidé, par voie de suppression de crédits, que des emplois prévus par ces lois seraient maintenus vacants, créant ainsi dans diverses armes ou services des « incomplets budgétaires ».

Quant à l'effectif de la troupe, il résulte strictement de l'application des lois sur le recrutement (21 mars 1905-7 août

1913), l'intégralité des éléments qu'elles fournissent doit être entretenu sans qu'il soit possible d'en modifier dans un sens ou dans l'autre les conséquences.

C'est conformément à ces principes que sont établis chaque année les tableaux d'effectifs servant de base aux lois de finances (1).

En ce qui concerne les allocations de toute nature à appliquer à ces effectifs, elles sont, comme il a été dit plus haut, complètement fixées par décret. Ces allocations varient suivant le grade et la fonction des militaires. Aux officiers, l'État accorde une solde globale destinée à satisfaire tous leurs besoins normaux. En cas de services leur imposant des dépenses supplémentaires, des indemnités viennent couvrir ces dernières. Les sous-officiers à solde mensuelle (2) sont sensiblement traités comme les officiers. A ces deux catégories l'État n'assure donc, en principe, que des allocations en deniers, formant la solde, assez élevées pour leur permettre de vivre. Pour les sous-officiers qui ne sont pas à solde mensuelle, pour les caporaux et les soldats, la solde est au contraire peu élevée (3), mais il y est ajouté diverses autres prestations au titre de l'alimentation, de l'habillement, du chauffage, du couchage, etc., fournies, soit en deniers, soit en nature et allouées non aux hommes, mais aux corps sous une forme collective et forfaitaire (4). Ces dépenses d'entretien forment la plus grosse part des deux sections qu'elles

1. Les effectifs de 1913 sont les suivants : première section, 28.932 officiers, 563.506 hommes de troupe, 150.865 chevaux ; deuxième section, 2.048 officiers, 25.896 hommes de troupe, 1.789 chevaux.

2. Sous-officiers ayant cinq ans de services.

3. Pour le soldat elle ne constitue que des centimes de poche : 0 fr. 05 par homme et par jour.

4. C'est le système des masses qui sera décrit au chapitre de la solde.

concernent. Leur total dans le budget de 1913 atteint 667 millions (1).

b) *Instruction des effectifs*. — Les dépenses à ranger sous cette rubrique comprennent nécessairement tout ce qui se rattache au recrutement des officiers, à leur instruction professionnelle et à celle de la troupe. Par cela même que les chiffres d'effectifs instruits qu'il faut obtenir sont imposés par la loi, ils participent du caractère automatique des dépenses d'entretien. Pour parer aux pertes annuelles d'un cadre donné d'officiers à la suite des mises à la retraite, décès, etc..., il faut recevoir un nombre déterminé d'élèves dans les écoles ; à ces élèves, devenus officiers, il faut faire suivre des cours en vue de perfectionner leur instruction technique. Pour mener à bien l'instruction militaire d'un homme de troupe, il faut lui faire parcourir, pendant son temps de présence sous les drapeaux, le cycle complet du service reconnu nécessaire pour l'accomplissement de sa tâche en campagne.

D'une manière générale, le budget, ici encore, enregistre le produit d'une multiplication ayant pour termes d'une part les effectifs et d'autre part diverses tarifications fixées par décret (décrets sur le service des frais de déplacement, de l'armement, sur les manœuvres, sur la masse des dépenses diverses, etc...). Sans doute, il y a ici une certaine marge laissée à l'appréciation, certaines dispositions réglementaires pourraient être modifiées dans un sens ou dans l'autre, les fixations ne sont pas si rigides, ne s'imposent pas avec la même force que pour l'entre-

1. Dont le détail est le suivant : solde et accessoires de solde des officiers, sous-officiers et soldats, 311 millions, non compris les dépenses afférentes aux écoles militaires et les suppléments afférents aux manœuvres. Alimentation, habillement, couchage, chauffage, soins sanitaires, 240 millions. Nourriture, harnachement et ferrage des chevaux, 90 millions. Remplacements pour maintenir l'effectif des chevaux, 26 millions.

Entretien des troupes, on peut faire plus ou moins de tirs, plus ou moins de transports de troupes, etc..., mais il faut reconnaître que ce qui est prescrit en pareille matière est le fruit d'une longue expérience et constitue l'un des facteurs essentiels de la préparation à la guerre.

Pour cette catégorie de dépenses le budget de 1913 porte un chiffre d'environ 68 millions (1).

c) *Fonctionnement des services et dépenses diverses*. — Cette dernière catégorie comprend enfin un dernier bloc de dépenses montant approximativement à 128 millions qui a pour objet de pourvoir au fonctionnement de l'administration centrale, des services généraux de l'armée (artillerie, génie, intendance, santé, géographique, aéronautique) à certaines dépenses spéciales telles que : allocations aux soutiens de famille, secours, etc., et enfin, comme nous l'avons dit, à l'entretien des créations réalisées sur la troisième section.

Dans leur ensemble, il paraît exact de dire que les dépenses des première et deuxième sections sont le reflet fidèle de l'organisation militaire du temps de paix ; qu'elles sont, en principe, fonction des effectifs et varient seulement suivant un petit nombre de faits : modifications dans les effectifs et dans les règles d'organisation de l'armée, évolution du milieu économique et social, toutes causes qui seront étudiées dans le chapitre intitulé « Accroissement des dépenses ».

DÉPENSES DE LA TROISIÈME SECTION. — Par leur nature, les

1. Dont le détail est le suivant : Écoles militaires, 12 millions. Munitions pour l'instruction du tir, 25 millions. Entretien des armes et du matériel, 8 millions. Frais de déplacements d'isolés et transports de troupes, 9 millions. Manœuvres et exercices techniques, 14 millions (y compris les dépenses de transports de troupes).

dépenses de la troisième section sont essentiellement étrangères à l'entretien et à l'instruction de l'armée sur le pied de paix. Cette section ne contient, en effet, que des crédits exclusivement destinés soit à l'exécution de constructions neuves (casernements et fortifications) ou de fabrications (matériels de campagne, de siège, de place, armes portatives), soit à l'achat de terrains pour camps d'instruction ou d'approvisionnements neufs de toute nature pour tous les services (approvisionnements devant rester intangibles) dont l'entretien incombe à la première section (1).

On les a qualifiées « Dépenses extraordinaires ». Cette expression les caractérisait assez mal. Si on peut admettre qu'elle correspond bien aux dépenses qu'on est obligé de faire brusquement à cause d'une tension politique internationale (ce qui a été le cas en 1898 : affaire de Fachoda — en 1905 : crise marocaine — en 1913 : augmentation des armements allemands), elle ne correspond pas du tout à celles qui ont pour objet la réfection d'un armement, d'un système de fortification à la suite d'une découverte, la construction de casernements ; il n'y a là, en effet, rien d'extraordinaire. Il y a et il y aura constamment des progrès incessants nécessitant des renouvellements de matériel ; il y aura toujours des casernements à bout de durée qu'il faut remplacer en les améliorant. Ce sont donc, pour la plupart, des dépenses de création, d'amélioration et de perfectionnement qui présentent la caractéristique de ne pas être indéfiniment renouvelables ; chacune d'elles étant limitée en dépenses et en durée, doit s'achever

1. Remarquons toutefois qu'il n'est pas toujours possible d'affirmer que telle dépense appartient à l'une ou l'autre des sections. La remarque de Léon Say est encore vraie « les dépenses sont ordinaires quand la commission du budget déclare qu'elles le sont, elles deviennent extraordinaires quand la commission du budget les juge telles ».

dans un délai déterminé et, quand elle est achevée, le crédit correspondant disparaît du budget. C'est ce qui justifie la désignation plus juste de dépenses « une fois faites » qui leur est actuellement donnée, par opposition aux dépenses « permanentes d'entretien » se renouvelant identiquement chaque année (dépenses des première et deuxième sections).

Et, de cette différence initiale en naît une autre touchant à la fixité relative des dépenses des deux premières sections, compte-tenu de leur progression constante, et au contraire, à la variabilité extrême de l'importance des crédits affectés à la troisième section qui sont subordonnés à la politique internationale, à la politique intérieure, aux progrès accomplis dans l'art de l'attaque ou de la défense, etc... Pendant la période du compte de liquidation, et du budget sur ressources extraordinaires, la dotation annuelle atteignit jusqu'à 300 millions. En 1892, date de l'incorporation de ces dépenses dites « extraordinaires » dans le budget ordinaire, elles s'élevaient à 80 millions. Leur chiffre a ensuite progressivement baissé pour tomber à 32 millions en 1903 et 1904 puis, les événements de 1905 les ont fait remonter jusqu'à 137 millions, en 1906. De 1907 à 1913 la dotation de la troisième section a varié de 80 à 119 millions (chiffre de 1913) celle proposée pour 1914 est de 105 millions. Mais, ainsi que nous l'avons indiqué dans l'historique, la situation internationale actuelle a obligé le gouvernement à engager, depuis le mois de février 1913, des dépenses en dehors de la dotation normale de la troisième section et sans crédits préalablement ouverts, pour une somme considérable qui n'est pas actuellement déterminée.

Un fait est certain, c'est que nous nous rapprochons aujourd'hui du chiffre des dépenses « une fois faites » enregistré au lendemain des plus sombres jours de notre histoire.

CHAPITRE II

DES DIVISIONS BUDGÉTAIRES DANS LE DÉPARTEMENT DE LA GUERRE

§ I. — DIVISION EN SECTIONS

Le budget de la guerre se divise, nous le savons, en trois sections. Mais, il faut remarquer que l'une d'elles, la première, qui concerne les dépenses générales de l'armée métropolitaine, dans le but de faire ressortir distinctement celles effectuées en Algérie-Tunisie de celles effectuées sur le territoire français proprement dit, se subdivise en deux parties : première section, *première partie*, dépenses de l'intérieur et *deuxième partie*, dépenses de l'Algérie-Tunisie.

C'est donc quatre divisions en définitive qu'il y a lieu de considérer. Or, caractéristique importante au point de vue qui nous occupe, les trois premières divisions : armée métropolitaine, première section (*première et deuxième parties*) et armée coloniale, deuxième section, ont pour objet, nous l'avons montré au chapitre précédent, des dépenses de même nature : dépenses d'entretien, d'instruction et de fonctionnement des

services. Quant à la quatrième (troisième section) elle diffère des autres, plus par le but des dépenses qu'elle concerne que par leur nature même, puisque les premières sections ont la charge de pourvoir à l'entretien des constructions faites, des matériels et des approvisionnements réalisés par imputation sur la troisième.

On se trouve donc en présence de quatre budgets partiels comprenant dans l'ensemble les mêmes catégories de dépenses, la première section assurant seule quelques services qui lui sont propres (administration centrale, écoles, dépenses secrètes, etc.).

Étant donnée cette quadruple division à la base, dont chacune des parties comporte des dépenses des mêmes services, on conçoit que le nombre total des divisions budgétaires (les chapitres) doit être élevé si l'on veut respecter les diverses règles de la spécialité dans l'objet.

C'est la question que nous allons examiner.

§ 2. — DIVISIONS EN CHAPITRES OU SPÉCIALITÉ DANS L'OBJET DE LA DÉPENSE

Les Chambres ont seules le droit, comme représentant la nation, de consentir les dépenses. Aucun service pouvant aboutir à une dépense ne doit être entrepris sans leur assentiment.

Il résulte de là que lorsqu'elles mettent un crédit à la disposition d'un ministre, pour un objet déterminé, le ministre ne peut l'employer à aucune autre destination sous peine de mésuser de l'autorisation qui lui a été accordée et de méconnaître les droits du Parlement et du pays.

Tel est le fondement de la spécialité dans l'objet de la

dépense. Il prend sa source dans l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme qui a été appliqué la première fois par la Restauration, non sans d'après discussions entre les royalistes et les libéraux. La thèse libérale prévalut d'abord en 1817, puis en 1827, et fut définitivement consacrée par la loi du 29 janvier 1831 qui adopta la spécialité par chapitre.

Dès cette époque les esprits éclairés voyaient la nécessité de préciser l'étendue de la division budgétaire ainsi admise.

Royer-Collard avait dit en 1822 : « Le consentement général de la Chambre se divise en autant de consentements particuliers qu'il y a de dépenses. Il y a autant de dépenses distinctes qu'il y a de services différents. » Suivant le texte primitif de la loi on ne pouvait inscrire dans chaque chapitre qu'une seule nature de services. Thiers, craignant de voir l'autorité budgétaire tomber dans des divisions excessives, aurait voulu faire dresser un tableau de classement, arrêté d'avance, limitant le pouvoir des Chambres. S'il n'y réussit pas, c'est que les besoins à satisfaire, les services à assurer, étaient et sont toujours nombreux, chacun d'eux est souvent complexe, tous sont susceptibles de modifications, de changements. Il fut donc reconnu impossible d'établir un tableau arrêté « une fois pour toutes ». Son intervention ne resta pas toutefois inutile, elle fit élargir le sens du mot chapitre, chacun d'eux peut en effet comprendre non seulement des services de « même nature », mais aussi des services « corrélatifs ».

En 1832, le nombre total des chapitres du budget était de 164 pour un chiffre de 980 millions, ce qui représente une dotation moyenne de 6 millions. Après être passé à 388 en 1877, 838 en 1892, il atteint 1169 (1) dans le budget de 1913 pour un

1. Non compris les chapitres pour mémoire et les budgets annexes.

montant de 4.740 millions, ce qui représente une dotation moyenne réduite à 4 millions par chapitre (1).

Quelle est, dans l'ensemble des augmentations affectant le budget général, la part qui revient au département de la Guerre ; dans quelle mesure les autorisations ont-elles été octroyées au ministre de ce département ?

Telles sont les questions auxquelles nous nous proposons de répondre en examinant les fluctuations de son budget sous le double rapport du nombre de ses divisions législatives et de leur montant individuel depuis 1872 jusqu'à nos jours (2).

En 1872, le budget de la Guerre présentait 18 divisions et s'élevait à 479 millions, soit une moyenne de 26 millions par unité budgétaire. Un seul de ses chapitres intitulé « Solde et prestations en nature » absorbait 320 millions de crédits et trois autres divisions (État-Major, Gendarmerie et établissement de l'Artillerie) formaient un total de 72 millions, les 14 autres ne se répartissaient donc plus qu'un crédit de 87 millions (3).

En 1913, la situation apparaît complètement modifiée : le nombre des divisions est porté à 142 pour un budget s'élevant à 983 millions, soit une moyenne approchant de 7 millions par unité budgétaire (4). La dotation des chapitres est toujours

1. Ces moyennes n'ont, il faut le remarquer, qu'une signification très imprécise ; elles perdent pied dans l'immense écart existant entre les différents chapitres, écart qui varie de quelques centaines de francs (chap. 18 du ministère des Finances ; Rentes viagères d'ancienne origine) à 660 millions (chap. 1^{er} du même ministère : arrérages de la rente 3 o/o perpétuelle).

2. C'est à la veille de cette date que le principe de la spécialité, après avoir disparu sous l'Empire, a été affirmé à nouveau ; c'est aussi à cette date qu'ont commencé les grandes réformes militaires entreprises au lendemain de la guerre.

3. La remarque faite sur l'imprécision des moyennes trouve, donc ici encore, une application particulièrement frappante.

4. La moyenne de chacun des autres ministères est la suivante :

Finances (13 millions) ; Justice (1.100.000 fr.) ; Affaires étrangères

très variable, certains d'entre eux atteignent jusqu'à 113 millions, 95 millions (ordinaires de la troupe, solde de l'Infanterie) et d'autres ne reçoivent que quelques centaines de francs (allocations non tarifées).

Dans la période envisagée, le montant des crédits s'est accru dans la proportion de 1 à 2 — (passant de 479 à 983 millions) alors que les divisions ont varié dans la proportion de 1 à 8 (passant de 18 à 142). La conséquence s'est évidemment traduite par une réduction de l'unité budgétaire tombée de 26 à 7 millions.

Ces chiffres montrent la mesure suivant laquelle le Parlement resserre les limites de ses autorisations en vue de pénétrer plus intimement dans les services et, dès lors, le ministre voit décroître la faculté qu'il possède d'user des crédits qui lui sont alloués, par chaque autorisation, dans la proportion même où l'ampleur de celle-ci est restreinte.

Après avoir ainsi jeté un coup d'œil sur l'ensemble de l'évolution suivie par le principe de la spécialité il importe d'en retracer rapidement les phases, autrement dit d'examiner l'application qui en a été faite dans la guerre, compte tenu de l'extension des services de ce département et de l'augmentation progressive de sa dotation.

(600.000 fr.) ; Intérieur (1.800.000 fr.) ; Marine (8 millions) ; Instruction publique (1.200.000 fr.) ; Commerce (4 millions) ; Travail (2 millions) ; Colonies (1.450.000 fr.) ; Agriculture (600.000 fr.) ; Travaux publics (3.400.000 fr.). A part le ministère des Finances, considérablement alourdi par ses deux premiers chapitres (811 millions afférents à la Dette publique), et celui de la Marine où la spécialité est peu poussée, c'est au ministère de la Guerre que l'unité budgétaire est la plus élevée. Dans l'ensemble, son chiffre (7 millions) est presque double de celui de la moyenne générale (4 millions).

Les causes de l'augmentation des chapitres peuvent se résumer comme suit : application des dispositions des articles 56 et 9 du décret du 31 mai 1862, de l'article 146 de la loi de finances de 1911, création de chapitres correspondant à des besoins nouveaux, incorporation des dépenses du budget extraordinaire et de celles de l'armée coloniale, distinction des dépenses afférentes à l'Algérie-Tunisie.

Examinons chacun de ces points :

Application des dispositions de l'article 56 du décret du 31 mai 1862. — « Chaque chapitre ne contient que des services corrélatifs et de même nature. » C'est le texte même de la loi de 1831. Nous avons montré combien était imprécise la notion du « service », il ne faut cependant pas s'exagérer ce caractère, tout au moins dans l'application qui peut en être faite au département de la Guerre où les besoins à satisfaire étant distincts les uns des autres (solde, alimentation, logement, couchage, chauffage, habillement, etc.) on est tout naturellement conduit à comprendre chacun d'eux sous des divisions budgétaires différentes comme le veut l'article 56 du décret. L'application de ce principe n'est toutefois pas encore rigoureusement observée, comme nous le verrons plus loin, et, pendant longtemps elle n'a pas été faite. Pour le démontrer, il suffit de retracer l'accroissement des chapitres provenant de la ventilation des crédits (320 millions) inscrits sous le titre « solde et prestations en nature » en 1872.

Jusqu'en 1876 ce chapitre comprenait la solde des corps de troupe, celle des personnels sans troupe, les services des vivres, de marche, de l'habillement, du chauffage et de l'éclairage, des fourrages, des hôpitaux et il s'élevait pour ladite année à 374 millions représentant à lui seul les trois cinquièmes du budget (dont le total était de 500 millions). En raison de l'im-

portance de ce total et surtout de la diversité des services auxquels les crédits étaient chargés de pourvoir on peut s'étonner qu'une ventilation n'ait pas eu lieu au lendemain même du jour où l'Assemblée Nationale mit fin aux pratiques de l'Empire. Tout contrôle budgétaire était impossible, la mise à la disposition du gouvernement d'un pareil bloc de crédits lui laissait une liberté dont l'usage eût pu devenir dangereux politiquement et qui permit à l'administration militaire les nombreuses irrégularités relevées à son encontre au cours de l'enquête de Cissey (ministre de la Guerre).

En 1876, la ventilation commença. On sépara du bloc les crédits relatifs au service des fourrages, de marche, de l'habillement. En 1878, une deuxième division se produit portant sur les services des vivres, du chauffage et de l'éclairage et des hôpitaux. Le chapitre initial est ainsi ramené à 180 millions, chiffre qui atteint 192 millions en 1883 par suite de la progression des dépenses (sur 571 millions comme total du budget). On le scinde à nouveau pour obtenir, d'une part la solde « des corps de troupes » et, d'autre part, celle des « écoles et des personnels sans troupe », ces deux dernières parties étant subdivisées l'année suivante.

En 1889 le chapitre affecté à la solde des « corps de troupes » avait atteint 210 millions, il est alors divisé par arme (infanterie, cavalerie, artillerie, génie, troupes d'administration, train) et en 1904 la même opération a lieu pour le chapitre des « personnels sans troupe » qui est divisé suivant les services auxquels ces personnels appartiennent (état-major, artillerie, intendance, santé). Telle est, brièvement retracée, l'histoire du « dépècement » de cet énorme bloc qui donnait au ministre de la Guerre une liberté d'allures comparable, en tous points, à celle dont jouissaient ses prédécesseurs de l'Empire.

Il faut y ajouter quelques augmentations provenant de la

subdivision d'autres chapitres depuis 1872. En 1884 le « dépôt de la guerre » forme deux divisions : frais d'impression, bibliothèques. En 1885, la remonte est séparée du harnachement, la même mesure est prise en 1886 pour la Garde républicaine qui est séparée de la gendarmerie. Les dépenses concernant les munitions d'artillerie sont distinguées de celles du matériel en 1901. Enfin en 1904 un chapitre spécial fait ressortir les dépenses occasionnées par les manœuvres et exercices techniques.

Application des dispositions de l'article 9 du décret du 31 mai 1862. — « Les services du personnel et du matériel doivent être présentés d'une manière distincte et séparée. » Indépendamment de l'idée d'ordre et de méthode à laquelle correspond cette disposition elle a pour but d'empêcher l'administration de céder à la tendance maintes fois critiquée, consistant à attribuer au personnel des crédits destinés au matériel. Cette distinction n'était qu'imparfaitement observée dans le département de la guerre avant 1885. La loi de finances de cette année, dans son article 9, vint en rappeler la nécessité en obligeant à la création de nouveaux chapitres pour les services suivants : dépôt de la guerre, service de santé, de l'habillement et du campement, de l'artillerie, géographique, du génie et des invalides. Toutefois, la distinction n'est pas rigoureusement appliquée parce qu'il est souvent impossible de savoir, par avance, si tel objet sera confectionné par l'industrie ou par les services en régie. Dans la première hypothèse aucune prévision n'est à faire au titre du personnel, le prix entier de l'objet devant au contraire figurer au chapitre du matériel. Dans la deuxième hypothèse la solution inverse s'impose. On ne prévoit donc actuellement aux chapitres du personnel que les dépenses résultant des traitements des employés payés au mois, celles occasionnées par les ouvriers payés à la journée étant inscrites aux chapitres du matériel.

Application de l'article 146 de la loi de finances de 1911. — « A partir de 1912, aucune dépense pour indemnités, ordinaires ou extraordinaires gratifications, secours ou allocations de quelque nature que ce soit, ne pourra être imputée sur les chapitres affectés aux traitements remisés ou salaires des diverses catégories de personnel rémunérés sur le budget de l'État. Cette disposition n'est pas applicable aux allocations payées sur le service de la solde qui sont prévues par les règlements pour des situations déterminées et dont le montant résulte de tarifs approuvés par le ministre des Finances. » Les dispositions précédentes complètent celles de l'article 9 du décret du 31 mai 1862. Elles combattent l'abus auquel donnait lieu, en fin d'exercice, l'allocation de gratifications ou autres indemnités au moyen de prélèvements effectués sur les crédits des allocations tarifées, non consommés (1).

Il est résulté de l'application de cette mesure l'ouverture de 12 chapitres nouveaux au titre de chacun des services employant du personnel civil (2).

Augmentation de subdivisions budgétaires ayant leur origine dans la création de nouveaux services. — Depuis 1872, l'administration militaire pourvoit à des besoins qui n'existaient pas jusqu'alors. Il en est évidemment résulté de nouvelles divisions budgétaires. C'est ainsi qu'un chapitre a été ouvert pour la subvention allouée aux territoires de l'extrême-sud algérien (dotés d'un budget autonome en 1900) — pour les allocations aux soutiens indispensables de famille créées par la loi de 1905.

1. Ces exemples font clairement apparaître l'action de l'autorité budgétaire qui restreint la portée de chacune de ses autorisations en vue de réprimer les abus.

2. Notons que tous les chapitres ainsi ouverts ont des dotations très peu importantes qui varient de 400 à 15.000 francs.

sur le recrutement — pour la subvention aux sociétés de préparation militaire (budget de 1912) — pour les dépenses diverses des corps de troupe (budget de 1913). En outre, le service de l'aéronautique comporte quatre chapitres nouveaux (budget de 1913).

Incorporation dans le budget ordinaire des dépenses du budget extraordinaire. — A la suite de l'incorporation effectuée en 1892, le budget ordinaire s'est accru d'une section (3^e section) qui comprenait au début 45 chapitres, leur nombre est tombé à 15, en 1913.

Rattachement des troupes coloniales à la Guerre. — La section spéciale prévue par la loi du 7 juillet 1900 comportait en 1902, 26 divisions. Leur nombre est actuellement de 23.

Distinction dans la première section des dépenses afférentes à l'Algérie-Tunisie. — Le Parlement a réclamé, en 1907, une modification de la contexture du budget en vue de faire apparaître distinctement les dépenses effectuées par les troupes métropolitaines en Algérie-Tunisie. Il en est résulté une augmentation qui atteint 38 chapitres, en 1913.

L'exposé qui précède montre que le budget de la Guerre n'a pas été dressé d'après un plan d'ensemble logiquement établi, mais qu'il a été fait de pièces successivement ajoutées, puis modifié, amélioré, suivant les vues de ses préparateurs ou les conceptions des commissions financières. Par analogie avec ce que nous avons indiqué pour la distinction entre les dépenses afférentes aux diverses sections du budget, on peut encore dire ici que tel ou tel service fera l'objet ou non d'un chapitre spécial suivant que l'une ou l'autre des commissions financières jugera qu'il doit en être ainsi.

Dans sa contexture actuelle, ce budget comprend trois sections : la première d'entre elles se divisant en deux parties :

La première section, *première partie* : dépenses des troupes métropolitaines. — Intérieur se subdivise en 66 chapitres pour un crédit de 739 millions. La même section, *deuxième partie* ; dépenses des troupes métropolitaines, — Algérie-Tunisie, se subdivise en 38 chapitres pour un crédit de 81 millions. La deuxième section : dépenses de l'armée coloniale, se subdivise en 23 chapitres pour un crédit de 43 millions. Enfin, la troisième section : matériels et constructions neuves et approvisionnements de réserve, se subdivise en 15 chapitres, pour un crédit de 119 millions.

La division élémentaire en sections et en parties renforce considérablement le pouvoir de contrôle de l'autorité budgétaire mais elle rend difficile l'observation des principes réglant la spécialité sans aboutir à une multiplication excessive du nombre des chapitres. Leur nombre actuel atteint 142 mais, si élevé qu'il soit, il ne permet pas l'application stricte des principes énoncés.

C'est ainsi que la deuxième section présente, réunis sous un même chapitre, des services absolument dissemblables. (Écoles, justice militaire, recrutement). De même, la première section englobe sous un même chapitre les dépenses du contrôle de l'administration de l'armée et celles de l'État-major. Les dépenses des États-majors particuliers de l'artillerie et du génie. Celles du service vétérinaire et de la remonte. Les dépenses des Invalides et celles du musée de l'armée. Les soldes du cadre de réserve, de la réserve spéciale, de non-activité, de réforme. Les soldes des troupes d'administration (commis et ouvriers, infirmiers secrétaires d'État-major dont les rôles sont différents). Tous ces groupements sont manifestement contraires à l'article 56 du décret du 31 mai 1862.

Mais, une fois encore, disons que si la spécialité était poussée dans la guerre à la limite commandée par les principes, il en

résulterait un accroissement très notable des chapitres (1). Cet accroissement est-il à désirer? Est-ce à dire que la multiplication des chapitres, si elle satisfait aux besoins de clarté financière, si elle répond aux désirs légitimes de l'autorité budgétaire est sans inconvénients? Nous ne le pensons pas. Il est reconnu que la spécialité est la source de gros inconvénients dont le principal consiste dans l'augmentation des charges budgétaires qu'elle a précisément pour objet d'éviter.

Supposons deux catégories de besoins présentant quelque similitude, sans cependant se confondre, et pour lesquels on pourrait raisonnablement adopter un ou deux chapitres. Dans l'hypothèse où deux chapitres auront été ouverts, l'un pourra présenter des déficits, l'autre des excédents. Qu'arrivera-t-il alors?

Celui en déficit donnera lieu à des crédits supplémentaires au titre de l'exercice en cours, mais il serait bien extraordinaire que ces accroissements n'aient pas pour conséquence une augmentation des prévisions de l'exercice suivant, il est, en effet, de règle de mettre les prévisions en concordance avec les paiements effectués.

Quant au chapitre en excédent, des exemples nombreux montrent la tendance des ministres ou de leurs délégués à consommer la totalité des crédits mis à leur disposition; en sorte que les annulations escomptées n'existeront pas.

Dans le cas, au contraire, où les deux catégories de besoins n'auraient fait l'objet que d'un chapitre unique, le déficit d'une des parties eût été comblé par l'excédent de l'autre.

1. Le projet de budget de 1914 comprend une section spéciale pour les dépenses du Maroc. Cette section est divisée en deux parties — troupes métropolitaines et troupes coloniales formant cinquante chapitres — le budget de 1914 comportera donc vraisemblablement environ deux cents chapitres.

En ce qui concerne spécialement le département de la guerre, sa division en quatre parties différentes, la multiplication des chapitres qui se poursuit, sans interruption, dans chacune d'elles, aboutissent à d'excessives complications d'écritures. L'administration militaire s'en plaint amèrement et ses fournisseurs aussi. Le fait a été signalé à diverses reprises et notamment par le rapporteur des Etablissements de l'artillerie en 1911 (M. Hubert), qui montre qu'un adjudicataire de ces établissements a été obligé, pour respecter la spécialité dans l'objet, d'établir jusqu'à cinq ou six factures pour une fourniture relativement minime, ce fournisseur ayant livré des objets imputables sur des crédits répartis dans quatre chapitres de la première section et sept de la troisième section. La complication eût été autrement sensible si le marché passé s'était appliqué non seulement aux besoins du service de l'artillerie — Intérieur — mais encore à ceux du même service pour l'Algérie-Tunisie et pour les troupes coloniales. Les livraisons faites en pareil cas eussent alors pu être payables sur plus de vingt chapitres.

Dans une étude sur le budget de la Guerre allemand (1), M. le sous-intendant militaire Rupp s'exprime ainsi : « Le budget de la Guerre de l'Empire est divisé en 35 chapitres environ, les ordonnancements, les justifications et les liquidations étant considérées comme distincts par chapitre, et toutes choses égales par ailleurs, plus un budget a de chapitres, plus sa comptabilité sera compliquée ou du moins volumineuse. Supposons qu'au lieu d'en avoir 35, le budget allemand en ait 120, soit trois fois et demi plus, le travail de comptabilité sera trois fois et demi plus important. Puissent ces lignes tomber sous les yeux des maîtres de l'heure et contribuer à prévenir la géné-

1. *Revue du service de l'Intendance*, Paris, janvier 1913.

ration par scissiparité, ne fut-ce que d'un seul nouveau chapitre, c'est-à-dire d'une nouvelle « hottée » de papier à monter annuellement dans les greniers du ministère de la Guerre ».

Tout en reeonnaissant le bien-fondé de la critique, il convient de remarquer, d'abord que la règle de proportionnalité n'est pas démontrée, et ensuite que la différence dans le nombre des chapitres de chacun des budgets envisagés prend son origine dans la différence du régime politique des deux pays.

CHAPITRE III

L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES MILITAIRES PERMANENTES

En traitant de l'histoire de l'armée, nous avons montré la progression constante suivie par son budget et constaté qu'il était assez difficile d'en marquer les termes pour les périodes de l'ancien régime, celles de la Révolution et de l'Empire. C'est seulement depuis l'avènement du régime parlementaire que les budgets, ayant pris leur forme moderne, il est possible d'établir des comparaisons présentant quelque utilité.

Nous ne pensons pas toutefois qu'il convienne de remonter si avant dans l'histoire, nous nous bornerons donc à rappeler ici que le budget de la Guerre parti de 200 millions, en 1820, a atteint 380 millions en 1869. Puis, de 479 millions (1), en 1872, date de la réapparition des budgets normaux, il est passé à 1.436 millions en 1914 (chiffre du projet de budget).

Rechercher les causes d'un accroissement aussi extraordinaire

1. La différence entre les années 1869 et 1872 (479-380) 99 millions provient de l'augmentation des effectifs occasionnée par la loi de 1872 sur le recrutement.

pendant cette période de quarante années, tel est le but du présent chapitre.

Avant d'aborder le problème, il est nécessaire de bien en poser les termes.

Dans le chiffre de 1.436 millions entrent en effet trois éléments que ne contenait pas le budget de 1872. Il s'agit des dépenses des deuxième et troisième sections du budget actuel et des dépenses du Maroc. En 1872, les crédits concernant les troupes coloniales étaient inscrits au budget de la marine et ceux concernant les matériels et les approvisionnements de la réserve de guerre faisaient l'objet du compte de liquidation, c'est-à-dire se trouvaient hors budget (1), d'où une diminution de $49 + 106$ millions = 155 millions, formant le total de ces deux sections pour 1914.

Le troisième article concerne les dépenses du Maroc. Il n'est pas douteux que ce sont là des dépenses anormales, répondant, pour une forte partie, à une période d'occupation et de pacification nécessitant des frais extraordinaires évalués à 234 millions pour 1914 (2). Ce chiffre d'ailleurs n'est pas à prendre tel quel, il faut tenir compte d'abord des dépenses qui seraient résultées de l'entretien en France, en Algérie-Tunisie des éléments du corps d'occupation prélevés sur les unités qui y sont stationnées (29 millions), et ensuite de la part revenant aux troupes coloniales (38 millions) soit au total $(38 + 29)$ 67 millions qui ramènent la dépense supplémentaire imputable au Maroc à $(234 - 67)$ 167 millions. En ajoutant cette somme

1. Nous avons indiqué dans l'historique de la première section le montant de ces dépenses de « première mise » depuis 1870 à nos jours (4.630.781.907 fr.),

2. Le corps d'occupation du Maroc est formé outre les troupes métropolitaines et coloniales, prélevées en France, Algérie, Tunisie, de troupes auxiliaires indigènes dont les effectifs atteignent 18.272 hommes et 19.486 chevaux (goums marocains, goums algériens, maghzens, partisans, convois auxiliaires, troupes auxiliaires marocaines).

un chiffre de $(155 + 167) 322$ millions à déduire du montant total du budget : $1436 - 322 = 1114$ millions. C'est cette dernière somme enfin qui représente des éléments en tous points comparables à ceux figurant dans le budget de 1872 lequel sert de base à notre comparaison.

En définitive, nous nous trouvons en présence d'un accroissement de $(1.114 - 479) 635$ millions de dépenses permanentes dont il convient de rechercher les causes.

§ I. — LES CAUSES DE L'ACCROISSEMENT

Les causes de la progression ininterrompue des dépenses militaires sont de deux ordres bien distincts.

Les premières, étrangères à l'armée elle-même, tiennent à l'évolution générale du milieu économique et social qui se traduit par une augmentation continue du prix de toutes choses, elles auraient produit leurs effets même si l'armée s'était bornée à vivre sans évoluer.

Les secondes, spéciales à notre organisme militaire, proviennent des modifications constantes de celui-ci, en vue de son adaptation plus complète aux besoins de la nation et du maintien de nos forces au niveau de celles des armées voisines.

Une démarcation bien nette entre les effets dus à l'une ou l'autre des catégories de phénomènes est difficile, cela tient à ce que, dans la plupart des cas, ces causes réagissent les unes sur les autres. C'est ainsi, par exemple, que l'augmentation des effectifs et la hausse du prix des denrées alimentaires se produisant de façon concomitante, se répercutent l'une sur l'autre et rendent impossible le classement de la charge nouvelle dans un seul ordre de dépenses.

Sans chercher à aboutir à des classifications rigoureusement à celle provenant des deuxième et troisième sections, on obtient

exactes, on peut, néanmoins, isoler les divers facteurs du problème à condition de ne point oublier que s'ils peuvent être étudiés séparément ils se pénètrent et se compliquent mutuellement.

§ 2. — MODIFICATIONS CONSTANTES DE L'ORGANISME MILITAIRE.

L'armée d'un grand pays comme la France ne peut rester stationnaire sous peine de se condamner bien vite à une dangereuse infériorité, elle doit sans cesse progresser, sans cesse améliorer son organisation. Or, si la force d'une armée a pour principal facteur ses effectifs, cette force réside aussi dans l'organisation rationnelle qui peut leur être donnée. Depuis 1870, la situation internationale a impérieusement commandé l'augmentation numérique et l'amélioration, sous toutes les formes, de notre organisme militaire. D'importants suppléments de dépenses en sont résultés.

Nous allons rechercher dans quelles mesures ils sont imputables à l'une ou l'autre des causes envisagées.

Augmentations des effectifs. — On peut affirmer que la principale cause de l'augmentation du budget de la Guerre depuis 1872 provient de l'augmentation des effectifs. Si de 479 millions en 1872, les dépenses de la première section sont passées à 1.114 millions en 1914, soit une différence de 635 millions cela tient surtout à la différence du nombre d'officiers, d'hommes de troupes, de chevaux incorporés à chacune de ces périodes.

En 1872, les effectifs (1) étaient de 27.586 officiers.

1. Effectifs budgétaires.

436.762 hommes, 100.000 chevaux ; en 1914 (1) ils sont de 28.519 officiers, 763.976 hommes de troupe et 152.529 chevaux, ce qui représente une différence de 933 officiers, 327.214 hommes, 52.529 chevaux (2), c'est-à-dire :

une différence en plus de 3,7 0/0 de l'effectif des officiers

— 75 0/0 — de la troupe

— 52,5 0/0 — des chevaux

alors que l'augmentation budgétaire a atteint 139 0/0.

Ces chiffres montrent, comme nous l'avons indiqué, que si l'augmentation des effectifs est la cause la plus importante de l'accroissement des dépenses, et s'en faut cependant que ce soit la seule.

Modifications de l'organisation militaire indépendamment de l'augmentation des effectifs. — Parmi les nombreuses causes étrangères à l'augmentation des effectifs qui sont venues accroître les dépenses permanentes de la guerre, il faut citer : l'augmentation du nombre des militaires servant au delà de la durée légale, les allocations aux soutiens de famille, les subventions aux sociétés de préparation militaire, la création du service aéronautique, les primes aux automobiles, le transfert au budget de la Guerre des dépenses du cadre de réserve, la création de la position dite en réserve spéciale, etc.

Examinons succinctement chacune d'elles.

1. D'après le projet de budget de 1914 (troupes métropolitaines seulement, mais y compris le personnel prélevé pour le Maroc).

2. Les effectifs des officiers ont été accrus par l'effet de la loi des cadres 1875, de modifiée par les lois nouvelles de 1909 (artillerie), de 1911 (médecins), de 1912 (aéronautique, infanterie), de 1913 (cavalerie). Ceux des hommes l'ont été comme conséquence des lois successives sur le recrutement : lois de 1872, 1889, 1905, 1913 ; les effectifs en chevaux ont suivi la progression de ceux des hommes.

Augmentation du nombre des militaires servant au delà de la durée légale (en dehors des officiers). — Il a été reconnu nécessaire, pour assurer dans de bonnes conditions l'instruction et l'encadrement des effectifs sous les trapeaux et dans les réserves, d'augmenter, dans une forte proportion, le nombre des militaires servant au delà de la durée légale et notamment des sous-officiers employés militaires, des caporaux et sous-officiers des corps (1). Or, pour retenir ces hommes au service, des avantages importants ont dû leur être consentis : soldes élevées, primes de rengagement, hautes paies, etc... l'augmentation de dépenses en résultant est évaluée à 20 millions.

Allocations aux militaires soutiens de famille. — Si la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement a voulu introduire d'une façon aussi complète que possible le principe de l'égalité dans le système du recrutement en astreignant tous les Français à la même durée du service militaire, elle ne pouvait abandonner le souci d'humanité dont s'étaient inspirées ses devancières et ne pas tenir compte de certaines familles particulièrement intéressantes. Elle a donc prévu pour les familles nécessiteuses de certains jeunes gens retenus sous les drapeaux une allocation journalière de 0 fr. 75 pendant la durée du service de l'homme reconnu soutien de famille (2). La proportion de soutiens de famille, d'abord fixée à 10 0/0 est aujourd'hui sans limite maxima et l'allocation journalière est de 1 fr. 25 (loi du 7 août 1913). Sous le régime de la loi de 1905 la dépense résultant de l'allocation s'élevait à 16 millions, elle atteindra vraisemblablement 34 millions sous celui de la loi de 1913.

1. Il existe actuellement 1456 sous-officiers employés militaires dans les services et 34.968 sous-officiers rengagés dans les corps.

2. Et en outre une allocation de 0 fr. 25 par enfant de ce militaire, ladite allocation a été portée à 0 fr. 50 par la loi de 1913.

Subventions aux sociétés de préparation militaire, de tir, etc.

— De nombreuses sociétés fonctionnent dans le pays en vue de préparer les jeunes hommes à l'instruction qu'ils recevront au régiment ou pour éviter que, rentrés dans leurs foyers, ils ne perdent les notions acquises. Le gouvernement, à titre d'encouragement, alloue à ces sociétés des subventions en deniers et des munitions pour le tir, d'où une dépense d'environ 5 millions.

Création du service de l'aéronautique. — Les progrès accomplis dans l'aéronautique ont permis son adaptation à l'armée, ce qui occasionne une dépense annuelle de 21 millions.

Allocations de primes aux propriétaires d'automobiles de poids lourds. — Dans l'armée, comme ailleurs, la traction mécanique tend de plus en plus à remplacer la traction animale. Comme il ne saurait être question d'avoir recours à l'achat, très onéreux, de camions automobiles dont l'entretien coûterait cher, qui seraient vite démodés, l'administration militaire a cherché, par un système de primes aux propriétaires d'automobiles de poids lourds, à encourager les industriels et commerçants français à faire plus largement usage de ces voitures et, aussi, à généraliser parmi eux les types de véhicules les plus aptes au service de guerre qui seraient requis à la mobilisation. Ces primes s'élèvent à 4 millions.

Transfert au budget de la guerre des dépenses du cadre de réserve. — La loi du 14 janvier 1890 a décidé que les officiers généraux, placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général, recevraient une solde égale à la pension à laquelle ils auraient droit s'ils étaient retraités. Il y a donc eu transfert du budget du ministère des Finances à celui de la Guerre d'un crédit qui atteint actuellement 5 millions.

Création de la position dite en « réserve spéciale ».— En vue de remédier à la crise de l'avancement et de fournir un noyau d'officiers de réserve instruits, la loi du 11 avril 1911 a autorisé les officiers, ayant douze années de services et six ans de grade d'officier, à entrer dans la position dite en « réserve spéciale », dans laquelle ils bénéficient d'une solde, sous la réserve d'être astreints à certaines obligations. Le paiement de cette solde coûte 200.000 francs au budget.

D'autres causes pourraient s'ajouter à cette liste déjà longue ; telles sont : les congés de longue durée, le transport des restes des militaires décédés, la réorganisation de la télégraphie militaire, la création du grade d'adjudant-chef, la substitution progressive de la main-d'œuvre civile à la main-d'œuvre militaire, etc., dans le détail desquels il ne paraît pas qu'il soit nécessaire d'entrer, bien que leur répercussion budgétaire se traduise par des chiffres importants.

§ 3. — ÉVOLUTION CONSTANTE DU MILIEU ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

L'augmentation constante du coût de l'existence dans toutes les classes de la société et le renchérissement progressif de toutes choses ont produit une répercussion profonde sur le budget du département de la Guerre chargé de l'entretien et de l'instruction des effectifs.

Pour les examiner, on peut ranger ainsi qu'il suit ces causes qui prennent leur origine dans l'évolution générale du milieu économique et social.

a) *Dépenses d'entretien.* — *Augmentation de la solde des officiers et autres parties prenantes recevant un traitement*

mensuel. Augmentation des primes, hautes paies et indemnités diverses. Amélioration des conditions matérielles de la vie du soldat. Amélioration de la condition du personnel civil. Augmentation générale du prix des denrées et des matières premières.

b) *Dépenses d'instruction. — Augmentations tenant à l'entretien des armements et à l'instruction des troupes.*

Développons rapidement chacun des ces points :

a) *Dépenses d'entretien. — Augmentation de la solde des officiers, des sous-officiers à soldes mensuelles et employés militaires.* — Il est reconnu que l'échelle des traitements alloués aux titulaires d'une fonction quelconque doit être appropriée à l'état social de la nation, doit suivre celle-ci dans son évolution, en tenant compte des phénomènes économiques et des variations du coût de la vie.

En matière de solde, cette évolution s'est traduite par un relèvement progressif marqué par les étapes suivantes : 1875, 1877, 1878, 1890, 1901, 1902, 1910. Le mouvement ascensionnel ne paraît pas toutefois avoir été assez rapide si l'on en juge par l'insuffisance constatée depuis quelques années dans le recrutement des officiers.

En vue d'y mettre un terme, le législateur vient de voter une loi réalisant une nouvelle augmentation beaucoup plus sensible que les précédentes (1).

Outre les officiers et les sous-officiers à solde mensuelle diverses autres catégories de personnels militaires ont obtenu de sérieuses améliorations de traitement (employés militaires, gendarmerie, garde républicaine).

1. On évalue à 70 millions le supplément de dépenses qui en résultera.

Augmentation des primes, hautes paies et indemnités diverses. — Concurrément avec l'augmentation de la solde des sous-officiers à solde mensuelle (sous-officiers ayant cinq ans de services) il a fallu, pour retenir au service les militaires arrivés à l'expiration de la durée légale et prêts à rentrer dans la vie civile, leur offrir des avantages importants sous forme de primes, de hautes-paies.

En outre, diverses indemnités ont été élevées (indemnités de cherté de vie), d'autres ont été créées (indemnités de séjour temporaire avec troupe).

Amélioration des conditions diverses de la vie du soldat. — L'armée, toujours en contact plus intime avec la nation, n'est plus qu'un centre d'instruction où tous les jeunes gens du pays, physiquement aptes, ne font que passer.

Elle voit par suite son genre d'existence se rapprocher davantage des conditions habituelles de la vie de la population civile, elle a suivi l'évolution générale vers une recherche de plus de bien-être qui s'est traduite par une amélioration sérieuse des conditions de la vie à la caserne.

Ces améliorations ne se sont évidemment pas réalisées sans dépenses, elles constituent l'un des plus puissants facteurs de l'augmentation du budget.

Au premier rang des progrès, il faut placer ceux qui touchent à l'alimentation. L'augmentation de la ration de viande portée d'abord de 300 à 320 grammes, puis à 350 grammes, le relèvement des primes d'alimentation, l'allocation de primes pour boissons hygiéniques, le remplacement par du pain blanc de l'antique « boule de son » (1).

1. Le projet de budget de 1914, comme conséquence de l'incorporation à vingt ans, comporte les suppléments de dépenses suivants : relèvement de la ration de viande de 320 à 350 grammes (13 millions), relèvement de

En même temps que la nourriture du soldat, l'installation des casernes s'est modifiée considérablement aussi dans le sens du confort et de l'hygiène. Le coût de la « place d'homme » est passé de 1.000 francs à 1.800 francs et, indépendamment du coût de la construction imputable à la troisième section du budget, la première section supporte les dépenses de l'entretien qui s'accroît en raison même de l'extension donnée aux nouveaux locaux.

Parallèlement à l'extension du casernement s'est poursuivie celle des bâtiments des services hospitaliers et, de là encore, est née une nouvelle source d'augmentations budgétaires portant à la fois sur les dépenses « une fois faites » et sur les dépenses permanentes d'entretien. La médecine militaire s'est en outre inspirée des procédés nouveaux de traitement qui supposent de grosses dépenses.

Enfin, au nombre des mesures qui ont amélioré la vie matérielle du soldat, il faut compter les perfectionnements apportés au couchage et au chauffage, l'augmentation des allocations en eau, etc.

En résumé pour tous les besoins de la vie journalière du militaire l'armée a considérablement progressé, les hommes sont mieux nourris, mieux logés, mieux soignés, mieux couchés, mieux chauffés, etc., mais, en revanche, les charges budgétaires sont toujours plus lourdes à supporter.

Amélioration de la condition du personnel civil des Établissements militaires. — L'armée emploie plus de 20.000 ouvriers civils. Les améliorations successivement obtenues par ces personnels sont nombreuses : Relèvement des salaires au taux normal de la région, suppression de la retenue effectuée sur

0 fr. 02 de la prime d'alimentation (5 millions), relèvement de 0 fr. 01 de la prime d'habillement (3 millions).

le salaire des ouvriers en instance de retraite, majoration des salaires pour heures supplémentaires, paiement aux veuves et aux orphelins des ouvriers décédés, d'indemnités analogues aux indemnités de licenciement, soins médicaux et produits pharmaceutiques gratuits, demi-salaires en cas de maladie, congés soldés de quinze jours, paiement des salaires en cas de périodes d'instruction, etc. Il est inutile d'ajouter que toutes ces mesures ont donné lieu à un gros supplément de dépenses.

Augmentation constante du prix des denrées, des matières premières et des objets manufacturés. — Chaque année, depuis longtemps, les budgets enregistrent une forte augmentation de crédits pour les achats de denrées (pain, viande, fourrages). Cet accroissement progressif, indépendant de toute autre cause (modification dans les effectifs ou autres), montre la hausse persistante et continue du prix des denrées de première nécessité. Le rapporteur du budget de la Guerre à la Chambre pour 1911 évalue à plus de 35 millions l'augmentation budgétaire résultant de la hausse du prix des denrées pour la période écoulée entre 1905 et 1911. On sait que cette hausse n'a fait que progresser depuis 1911.

En même temps, et dans une proportion au moins correspondante, s'accroît le prix des objets manufacturés de toute nature et celui des matières premières mises en œuvre dans les établissements de l'armée.

b) *Dépenses d'instruction.* — L'augmentation ne s'est pas limitée aux dépenses d'entretien des troupes. Les armées modernes doivent perfectionner sans relâche leur outillage de guerre en profitant de tous les progrès de la science et de d'industrie. Cette nécessité est imposée aux grandes nations, sous peine de se laisser distancer bien vite par leurs voisines.

dans la course incessante aux armements plus puissants et plus perfectionnés.

L'adoption du fusil modèle 1886, du canon à tir rapide, des mitrailleuses, des avions, sont les grandes étapes de cette marche au progrès. L'achat ou la confection des armements incombe, il est vrai, à la troisième section du budget, mais, l'entretien de ces matériels perfectionnés, l'instruction du personnel appelé à s'en servir, les munitions qu'ils tirent occasionnent des dépenses qui viennent grever lourdement la première section.

L'entretien d'un matériel compliqué et scientifique est forcément délicat et onéreux, il s'accroît d'ailleurs à mesure que le matériel dont il s'agit devient de confection plus ancienne.

Les munitions qu'il tire sont plus chères et surtout, la rapidité du tir fait qu'il en consomme des quantités plus considérables. Enfin, l'instruction du personnel qui l'emploie doit être parfaite d'où l'obligation, pour les officiers tout au moins, de suivre des cours de perfectionnement (1), etc..., causes de grosses dépenses, après être passés par des écoles où ils ont acquis leur première instruction technique, complétée ensuite par des manœuvres, exercices techniques, etc.

Pour donner une idée de ces dépenses, il suffira de citer les chiffres prévus par le budget de 1914 à ces divers titres : Ecoles militaires : 16 millions. Munitions pour l'instruction du tir : 35 millions, manœuvres et exercices techniques (suppléments de dépense) : 19 millions. Frais de déplacements : 11 millions.

Nous venons de mettre en évidence les principales causes qui expliquent l'énorme accroissement des dépenses permanentes.

1. Le rapporteur du budget de la Guerre, en 1911, évalue à 10.300 francs par officier d'artillerie la dépense en munitions des cours des tirs régionaux (non compris l'usure du matériel, les frais de déplacements, etc...).

De 1872 à nos jours, elles ont augmenté dans la proportion de 5 à 11,5 variant de 479 à 1114 millions.

On peut, semble-t-il, résumer ces causes en disant que les effectifs se sont accrus, que, dans le chiffre d'effectifs, le nombre des militaires servant au delà de la durée légale s'est considérablement élevé, que de nouveaux besoins sont apparus, enfin, que le prix de revient de chaque militaire, celui des objets et des armements mis à sa disposition a suivi la courbe générale des prix.

Plus d'hommes, plus de matériel, l'un et l'autre coûtant de plus en plus cher ; voilà, en un mot, les raisons de l'augmentation des dépenses permanentes de la Guerre.

TROISIÈME PARTIE

LES OPÉRATIONS DE LA DÉPENSE

L'emploi des deniers publics est astreint à des formes nécessaires sur lesquelles repose toute la législation financière.

Elles se divisent en formes budgétaires constituées par des règles ayant pour objet d'empêcher toute consommation des deniers publics en dehors des crédits régulièrement ouverts, et en formes comptables qui sont la conséquence et la sanction des formes budgétaires.

Ces formes se traduisent, pour chaque dépense, en diverses opérations : engagement, liquidation, ordonnancement, paiement, dont l'exécution est confiée à deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables.

Aux ordonnateurs incombent l'engagement de la dépense, sa liquidation et son ordonnancement ; le comptable est chargé du paiement.

Cette séparation des attributions est accentuée par la création d'une sorte d'antagonisme entre les deux catégories d'agents : l'ordonnateur peut inviter le comptable à payer ; celui-ci ne doit le faire qu'après avoir contrôlé les actes de l'ordonnateur ; sa responsabilité pécuniaire est le meilleur gage de l'efficacité de son contrôle.

Nous allons, sous quatre chapitres distincts, exposer les règles tracées pour chacune des opérations envisagées (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement) et montrer, soit la tendance générale du département de la Guerre à s'y soustraire, soit les particularités intéressantes que présente ce département à l'occasion de chacune d'elles.

CHAPITRE PREMIER

ENGAGEMENT DES DÉPENSES

Engager une dépense, c'est accomplir l'acte générateur duquel naît une dette pour l'État.

Les actes engageant l'État ne sont juridiquement valables que si les formes budgétaires et comptables ont été observées.

Après avoir examiné, sous un premier paragraphe, les conditions intrinsèques auxquelles sont soumis les engagements de dépenses dans le département de la Guerre, nous envisagerons, dans une deuxième division, la même question, sous un aspect plus général, en nous attachant à mettre en relief les violations nombreuses et intéressantes des règles budgétaires qu'offre ce ministère sous le rapport, notamment, de l'autorisation de dépenser, octroyée par les Chambres au ministre.

§ I. — ACCOMPLISSEMENT DE L'ACTE GÉNÉRATEUR DE LA DÉPENSE DANS LE DÉPARTEMENT DE LA GUERRE : COMPÉTENCE GÉNÉRALE DU MINISTRE. — ENGAGEMENT AUTOMATIQUE, RÔLE DES GÉNÉRAUX COMMANDANT LES CORPS D'ARMÉE ET DES DIRECTEURS DE SERVICE ET D'ÉTABLISSEMENTS, DES AUTORITÉS CIVILES.

C'est un principe, reconnu par le droit public français que,

seuls, en règle générale, les ministres ont qualité pour engager les finances de l'État.

Dès lors, toutes les fois qu'un acte juridique doit être accompli par un agent à l'effet de créer une dette à la charge du patrimoine administratif de l'État, le ministre intéressé est compétent, à moins que la législation n'en ait autrement décidé.

C'est ainsi que, pour certaines dépenses très élevées, l'autorité budgétaire s'est réservé le droit de statuer par acte spécial : exemple, travaux neufs ou de grande importance, construction des lignes de chemins de fer, des routes, etc. Le législateur a donc subordonné l'efficacité juridique de l'acte accompli par le ministre, à son autorisation ; mais l'acte, le contrat, ne devient pas de ce fait un acte législatif ; il reste l'acte du ministre.

En dehors des cas spéciaux où l'acte d'engagement des dépenses est expressément subordonné à l'autorisation législative, cette autorisation doit encore être demandée lorsqu'il s'agit d'accorder des dédommagements n'ayant leur cause dans aucune responsabilité préexistante du Trésor. Les ministres, en effet, n'ont pas qualité pour reconnaître et pour prendre, à eux seuls, au nom de l'État, des engagements qui n'auraient leur cause que dans un devoir naturel de conscience, de reconnaissance ou d'équité, exemple : dédommagements aux victimes d'une guerre, pensions aux victimes d'attentats, récompenses et pensions nationales, etc. C'est aux Chambres qu'il appartient de créer ou d'autoriser de semblables obligations (1).

1. Un arrêt du Conseil d'État du 18 mai 1877 (Banque de France), a consacré cette doctrine dans un cas intéressant.

La Banque de France avait versé, en 1871, à la Commune insurrectionnelle, une somme de 16 millions.

Le principe de la compétence générale du ministre ne souffre pas, d'ailleurs, de limitations qu'au regard de l'autorité budgétaire, le pouvoir des ministres est encore restreint dans la plupart des cas, quant au choix du cocontractant et quant aux conditions de l'engagement.

Le décret du 18 novembre 1882, relatif aux adjudications et marchés passés au nom de l'État (marchés de travaux ou de fournitures) les oblige en effet à recourir, sauf exception, à la procédure de l'adjudication qui suppose la publicité et la concurrence, le fournisseur leur étant ainsi, en quelque sorte, présenté automatiquement.

En outre, des décrets leur imposent souvent l'insertion dans les cahiers des charges et marchés de certaines clauses restrictives de leurs pouvoirs (décret du 10 août 1899), au sujet des conditions du travail, des clauses nécessaires à la sincérité des adjudications portant notamment sur les qualités à remplir par les fournitures.

Plus tard, sur la demande de la Banque, le ministre des Finances prit l'engagement, au nom de l'État, de lui accorder le remboursement de cette somme.

Le Conseil d'État a déclaré cet engagement nul et de nul effet, l'État n'étant pas engagé vis-à-vis de la Banque, le pouvoir législatif pouvait seul lui accorder un dédommagement.

Un arrêt récent (1913, Compagnie des Lits militaires), concernant le département de la Guerre, confirme cette thèse tout en y apportant une solution en sens opposé.

En 1887, le ministre de la Guerre avait autorisé la Compagnie des Lits militaires à ne pas garnir d'armoires les chambres d'officiers-élèves à Fontainebleau ; cette mesure était prévue sans entraîner de diminution dans le prix du loyer. Au moment de la liquidation (1908), l'Administration de la Guerre a considéré que cette disposition équivalait à une libéralité que le ministre, en fonctions en 1887, n'avait pas le droit de faire et a réclamé 60.000 francs prétendus touchés indûment par la Compagnie.

Le Conseil d'État a décidé que l'entente résultait d'un accord prévu par le cahier des charges et, qu'on ne pouvait considérer comme ayant un caractère de libéralité les paiements faits à la Compagnie, en vertu de cet accord.

Sous ces réserves, les ministres sont bien les agents administratifs ayant qualité pour engager les dépenses au nom de l'Etat. Mais, tous les hommes qui ont à exercer une grande autorité dans le pays, délèguent une partie de leurs pouvoirs à certains fonctionnaires qui leur sont subordonnés. Il en est ainsi des ministres en ce qui concerne l'engagement des dépenses.

Nous plaçant exclusivement dans l'hypothèse du département de la Guerre, nous allons examiner comment s'exerce l'action du ministre, puis, dans quelle mesure les autorités subordonnées ont qualité pour intervenir — sous sa responsabilité et en vertu de sa délégation — dans l'engagement des crédits de ce département.

Constatons d'abord que le décret du 31 mai 1862, qui traite de l'engagement des dépenses dans ses articles 41 et 42, ne prévoit pas la possibilité de cet engagement par des autorités autres que le ministre ; celui du 3 avril 1869, spécial au département de la Guerre, après avoir affirmé dans son article 34 ; « Qu'aucun service à la charge de ce département ne peut être fait ou consenti que sous la responsabilité du ministre et d'après son autorisation », ajoute : « soit que cette autorisation ait lieu spécialement, soit qu'elle résulte de l'exécution des lois et décrets ou de l'application des règlements ».

Ainsi, ce texte envisage l'engagement sans l'intervention spéciale du ministre, en supposant l'autorisation donnée une fois pour toutes, d'une manière permanente, non par le ministre lui-même, mais par les lois ou par les règlements.

Postérieurement à ces décrets est intervenue la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée, loi de décentralisation qui a confié aux généraux commandant les corps d'armée, l'administration de leurs corps d'armée, réorganisé les services généraux (artillerie, génie, intendance, santé, poudres et salpêtres) en les subordonnant au commandement, fixé

les règles de l'administration intérieure des corps de troupe, et enfin créé un corps de contrôle.

C'est surtout aux dispositions de cette loi qu'il convient de se référer pour répondre à la question posée ; mais, au préalable, il paraît nécessaire d'en indiquer brièvement l'origine pour bien préciser son caractère, tant au point de vue qui nous occupe que pour les autres parties de notre étude.

L'idée d'une loi sur « l'administration » de l'armée se trouvait en germe dans l'article 17 de la loi du 24 juillet 1873 sur « l'organisation » de l'armée, lequel contient les dispositions suivantes : « Le commandant du corps d'armée a, auprès de lui et sous ses ordres, les fonctionnaires et agents chargés d'assurer la direction et la gestion des services administratifs et du service de santé. Une loi spéciale sur l'administration de l'armée réglementera les attributions de ces divers fonctionnaires et agents et pourvoira à l'établissement d'un contrôle indépendant. »

Sous cette forme, très simple en apparence, ces prescriptions de la loi apportaient une modification radicale au système administratif suivi jusqu'alors.

Avant la loi de 1873, les généraux étaient uniquement, en temps de paix, des chefs militaires, n'intervenant pas dans l'administration qui était assurée principalement par le service de l'intendance dont les attributions s'étendaient à toute l'administration de l'armée (à l'exception d'une certaine part d'indépendance accordée aux services de l'artillerie et du génie). Les fonctionnaires de l'intendance, délégués directs du ministre, personnifiaient en quelque sorte l'administration militaire.

En temps de guerre, au contraire, de par la force des choses, les généraux sont des chefs administratifs. Les désastres de la guerre de 1870 ayant révélé l'insuffisance de leur direction à cet égard, insuffisance qui tenait surtout à leur manque de

préparation, le législateur fut amené à décider, dès le temps de paix, la réunion dans les mains du général commandant le corps d'armée de tous les moyens d'action dont il devait faire usage au moment de la guerre : emploi des forces militaires et direction de tous les services qui concourent à la conservation et au bien-être des troupes.

Mais cette unité dans la direction par corps d'armée ne pouvait être obtenue qu'au moyen d'une décentralisation des pouvoirs administratifs du ministre en faveur des chefs militaires et de la subordination des agents directs du ministre (les intendants) jusque-là considérés comme indépendants du commandement.

Une telle réforme ne fut accomplie qu'après des études, enquêtes, débats (qui ne durèrent pas moins de neuf années) au cours desquels les craintes les plus vives furent exprimées sur les conséquences du principe de subordination.

« Cette subordination, réfléchissez-y Messieurs, disait le général de Cissey, ministre de la Guerre (1), aboutit à faire vingt ministres au lieu d'un.

« L'administration étant soumise au commandement, c'est le commandement qui agit, c'est le commandement qui engage les dépenses, c'est le commandement qui se substitue au ministre.

« C'est là une décision très grave, Messieurs ; si ce système était adopté, qu'en résulterait-il ? Le ministre n'aurait plus d'autre souci que de couvrir sa responsabilité et aurait, par conséquent, une tendance très naturelle à ne confier le commandement qu'à ceux des officiers généraux qu'il croirait d'humbles administrateurs. »

La même thèse était soutenue par le général de Chanal : « Le ministre de la Guerre, disait-il, est le chef de l'administra-

1. *Journal officiel* du 16 juin 1880.

tion militaire. A ce titre, il est seul responsable vis-à-vis du Parlement et du pays de l'emploi des crédits qui lui sont alloués pour satisfaire aux besoins de l'armée, ne pouvant ordonnancer et contrôler lui-même sur tous les points du territoire, il confie ce soin à des fonctionnaires spéciaux. Ce mandat, il ne peut le confier à des officiers généraux qui ont qualité de pourvoir aux besoins des troupes, c'est-à-dire pour créer des dépenses et par conséquent pour engager la responsabilité ministérielle, il y a là une incompatibilité qu'on ne peut nier et qui impose au ministre l'obligation de constituer ces mandataires spéciaux qui s'appellent aujourd'hui directeurs du génie, d'artillerie, fonctionnaires de l'intendance. »

A ces arguments, les partisans de leur subordination et, notamment le comte d'Harcourt, rapporteur au nom de la commission de l'armée, en opposaient d'autres :

« Le but de la commission de l'Assemblée Nationale, disait le rapporteur, n'a pas été de confier l'administration des corps d'armée aux généraux, car les généraux sont obligés de se conformer à tous les règlements; ce qu'on veut, c'est qu'ils puissent avoir un certain rôle dans l'administration de leurs corps d'armée, c'est qu'ils n'y restent pas complètement étrangers, c'est qu'ils voient la correspondance échangée soit pour la formation des magasins, soit pour l'organisation des distributions, soit pour l'habillement, le campement, soit pour les difficiles détails du service; il faut, en un mot, qu'ils ne puissent pas, le jour de l'entrée en campagne, ignorer où se trouvent les effets nécessaires à leurs troupes, où sont les différents approvisionnements dont elles ont besoin.

« Si votre commission vous proposait de faire des généraux de petits souverains échappant à l'autorité du ministre, à son contrôle, disposant du budget, responsables devant vous, comme on est allé jusqu'à le dire ou à l'imprimer, assurément, nous

mériterions les reproches qui viennent d'être rappelés, mais est-il besoin de dire que rien n'est plus opposé aux idées qui ont inspiré le projet comme le texte de ses articles ?

« La responsabilité du ministre ne sera pas plus détruite par la délégation qu'il fera de ses pouvoirs à un général qu'elle ne l'était par la délégation qu'il en faisait jusqu'à ce jour à un sous-intendant.

« Les généraux seront les agents du ministre absolument au même titre que les intendants ou que les officiers d'artillerie ou du génie. Ils sont tenus à la même obéissance. Il n'y a donc aucune raison pour que la délégation qui leur sera transférée détruise la responsabilité ministérielle devant le Parlement. »

De ce qui précède, il ressort clairement qu'on était fort loin de s'entendre sur l'étendue des pouvoirs administratifs qui seraient dévolus aux généraux commandant les corps d'armée dans le nouvel état de choses.

Suivant la thèse du ministre, si la loi était votée, la responsabilité ministérielle se trouverait annihilée, le budget étant livré à toutes les fantaisies des commandants de corps d'armée qui pourraient engager des dépenses et faire pression sur les directeurs des services placés sous leurs ordres.

Les promoteurs de la loi soutenaient au contraire que ces craintes étaient vaines, que les commandants de corps d'armée ne pourraient, comme les autres bénéficiaires de la délégation ministérielle, en user que dans les limites de cette délégation et en se conformant aux lois, règlements et instructions, sous peine d'être rendus responsables vis-à-vis du ministre, l'unique responsable devant le Parlement et, qu'au surplus, leur rôle se bornerait plutôt à être tenus au courant des faits administratifs intéressant les corps d'armée, qu'à procéder

eux-mêmes à l'accomplissement d'actes ou de mesures administratives ayant une répercussion financière.

Entre des théories aussi différentes, le comte Roys exprimait une opinion moyenne sous la forme suivante : « On a dit : pourquoi faire pénétrer le commandement dans les questions administratives autrement que pour exercer une sorte de contrôle supérieur ? »

« Il y a un intérêt considérable à ce que le commandant de corps d'armée soit obligé de s'occuper de tout ce qui concerne le bien-être de ses troupes et non pas d'une façon platonique, par des prescriptions analogues à celle de 1822 qui l'autorisent à surveiller l'administration sans le rendre responsable de son fonctionnement.

« Il faut que le commandant de corps d'armée ait des attributions bien définies qui engagent sa responsabilité et que, quand le ministre trouvera que dans un corps d'armée un service ne fonctionne pas bien, il puisse en faire porter la responsabilité aussi bien sur le général que sur le fonctionnaire administratif qui a la responsabilité du service. Mais, jamais il n'a été question, dans les nombreux projets qui ont été élaborés à ce sujet, de substituer le général aux directeurs des différents services ; on a voulu que le général eût une action sur tous les services, qu'il leur imprimât, pour ainsi dire, une impulsion commune, chaque directeur restant absolument responsable du fonctionnement de son service. »

C'est d'après ces idées générales que paraît, en définitive, avoir été votée la loi du 16 mars 1882 suivant laquelle le général commandant de corps d'armée est, sous l'autorité supérieure du ministre, le chef responsable de l'administration de son corps d'armée (1).

1. Les établissements spéciaux destinés à assurer la défense générale du

A ce titre, il doit :

a) Faire acte de prévision en signalant au ministre les besoins des troupes ;

b) Exercer une surveillance consistant à s'assurer que les troupes reçoivent ce qui leur est dû, que les approvisionnements sont au complet et en bon état, que tous les services observent les prescriptions réglementaires ;

c) Engager les dépenses en donnant l'ordre de pourvoir et de distribuer, mais seulement dans les cas prévus par les lois, décrets et règlements en vigueur. En dehors de ces cas, toute mesure pouvant entraîner des dépenses pour l'État lui est interdite, sauf en présence de circonstances urgentes ou de force majeure, et sous certaines conditions et réserves qui seront ultérieurement exposées.

Donner l'ordre de pourvoir et de distribuer, dans les cas prévus par les lois et règlements, tel est le principe posé par la loi. Dans sa généralité, sa signification est bien imprécise. Force est donc, pour trouver la réponse à la question posée, précédemment, de se reporter à la réglementation actuellement en vigueur, c'est-à-dire à l'application du principe faite dans les décrets, instructions, circulaires rendus pour l'exécution de la loi.

Nous basant sur cette réglementation, nous nous efforcerons de montrer la part des diverses autorités dans l'engagement des dépenses du département de la Guerre ; celles-ci, comme celles de tous les ministères, se divisant en dépenses du personnel et dépenses du matériel, (art. 9 du décret du 31 mai 1862).

pays restent sous l'autorité immédiate du ministre, les généraux commandant les corps d'armée n'ayant sur eux qu'un pouvoir de police et de discipline.

Dépenses du personnel

Les personnels payés par le département de la guerre comprennent les militaires (effectifs de l'armée : officiers et troupes) et les employés civils des établissements (1).

Comment sont engagées ces deux catégories de dépenses ? Pour les effectifs de l'armée, l'engagement se fait, en quelque sorte automatiquement, par le jeu annuel des lois des cadres et du recrutement qui entraînent l'admission dans les écoles militaires, autorisent les engagements et les rengagements et enfin assurent l'incorporation des conscrits reconnus aptes par les conseils de revision.

A ces effectifs présents sous les drapeaux, il est fait application de soldes et d'indemnités fixées par décret, mais approuvées par la loi de finances annuelle.

Le ministre intervient seulement, dans certains cas, pour régler le jeu de ces lois en provoquant les décrets ou en prenant les décisions nécessaires aux changements de position des intéressés (solde de disponibilité du cadre de réserve, de non-activité, de réforme, de réserve spéciale, promotions, congés avec ou sans solde, etc.).

Par mesure de décentralisation, les généraux décident sur l'allocation de la solde attribuée à certaines catégories de congés.

1. Pour ces derniers comme nous l'avons indiqué en traitant de la spécialité par chapitre, une distinction est à faire : les règles adoptées pour les dépenses du personnel ne s'appliquent qu'à la rémunération du personnel des cadres permanents lié à l'État par un contrat de fonction publique et jouissant d'un traitement mensuel. Sont donc exclus des dépenses du personnel les salaires des ouvriers employés à la journée ou à la tâche, qui sont compris dans la main-d'œuvre et rattachés, par suite, aux dépenses du matériel.

Pour le personnel civil, l'acte générateur de la dépense a pour origine la nomination faite par un décret ou une décision ministérielle, dans la limite fixée par les règles d'organisation des services, arrêtées elles-mêmes par décret.

En définitive, on voit que dans les dépenses payées sur les chapitres du personnel, la part d'action du ministre est très réduite ; celle des généraux apparaît à peine. Dans leur grande majorité, ces dépenses s'engagent automatiquement et par le seul effet de l'exécution des lois.

Dépenses du matériel

La nature des dépenses du matériel varie avec la complexité des besoins à satisfaire, ceux-ci nécessitant des règles très diverses quant à l'engagement des dépenses.

C'est ainsi que, dans certains cas, l'engagement se fait automatiquement alors que, dans d'autres, il est d'abord subordonné à l'autorisation du ministre puis réglé dans les détails, par les directeurs de service.

Pour certains besoins qui supposent une grande décentralisation, les généraux commandant les corps d'armée interviennent. Enfin, il n'est pas jusqu'à l'action de certaines autorités civiles qui ne soit de nature à engager des dépenses imputables au département de la guerre.

Passons en revue ces différentes formes :

a) *Dépenses s'engageant automatiquement*. — Certaines dépenses du matériel sont fonction des effectifs présents sous les drapeaux, et, comme les dépenses de solde, elles s'engagent automatiquement ; au nombre de journées d'hommes et de chevaux, il est fait application de tarifications diverses.

Telles sont les dépenses concernant l'alimentation, l'habillement, le harnachement, le chauffage et l'éclairage, le couchage, l'entretien du casernement, les dépenses diverses.

A ces différents titres, les corps de troupe reçoivent des allocations sous forme d'abonnements (1), dont ils peuvent ensuite user en se conformant aux règlements spéciaux (masses, alimentation, etc.).

b) *Dépenses s'engageant sur programmes ou sur états de prévisions approuvés par le ministre.* — Pour assurer la marche générale des services, il est nécessaire de procéder à des dépenses d'entretien et de réparation du matériel et des objets mobiliers qui donnent lieu annuellement à la production de projets de budgets par établissement, appelés programmes de dépenses, portant prévision des dépenses à effectuer (services de l'Artillerie et du Génie, des Poudres et Salpêtres, des Subsistances, de l'Habillement, Géographique, etc.).

Ces programmes de dépenses sont soumis à l'approbation du ministre.

Sous peine de descendre dans des détails excessifs, ils ne précisent généralement pas la nature ni la quantité de chacun des objets dont l'achat est reconnu nécessaire, le ministre statue ainsi sur une somme globale justifiée par des exposés sommaires.

En réalité, dans la circonstance, si l'on considère les diverses autorisations de dépenses qui sont successivement données, on voit d'abord le Parlement ouvrir des crédits au moyen d'autorisations limitées aux chapitres du budget, puis le ministre subdiviser ces autorisations; ces dernières sont forcément plus

1. L'organisation spéciale de ces abonnements sera exposée au chapitre traitant de la solde.

resserrées que les premières ; mais elles ne peuvent pas davantage pousser la limitation jusqu'à statuer sur chaque dépense particulière en la déterminant dans sa nature et dans sa quotité. Comme conséquence, les Directeurs d'établissements possèdent un pouvoir d'appréciation dans la nature des dépenses à engager, dans l'évaluation des quantités et dans l'époque la plus opportune pour effectuer l'achat.

Un système analogue fonctionne pour les confections, fabrications, etc., à effectuer par les services de l'Artillerie, du Génie et des Poudres et Salpêtres, qui sont entreprises suivant les ordres du ministre.

Tout ordre donne lieu, avant d'être mis à exécution, à la production, par le directeur d'établissement *d'un état de prévision* qui indique séparément : la main-d'œuvre, la nature et la valeur des objets à employer.

Ces états sont soumis à l'approbation du ministre. Après approbation, les établissements, sans autre autorisation et jusqu'à concurrence des sommes qui y sont portées, engagent les dépenses de main-d'œuvre, procèdent aux achats, ou mettent en consommation les matières prélevées sur les approvisionnements.

Enfin se rapprochent de ces systèmes, les achats de denrées, des subsistances, de chevaux pour la remonte, les constructions d'immeubles.

Dans tous ces cas, quel est le rôle des généraux commandant les corps d'armée ? Pour répondre à cette question, il faut distinguer suivant qu'il s'agit d'établissements spéciaux placés sous l'autorité immédiate du ministre, ou non.

Pour les établissements spéciaux, les commandants de corps d'armée n'ont pas à intervenir. Au contraire, les programmes, états de prévisions, propositions d'achats des autres établis-

ments leur sont adressés par les directeurs locaux ou régionaux (art. 9 de la loi du 16 mars 1882) et, ce n'est qu'après avoir été examinés et revêtus de leur avis, qu'ils sont transmis au ministre chargé de prendre la décision.

L'action des généraux commandant les corps d'armée s'exerce donc pour éclairer le ministre sur la décision à prendre ; mais cette décision prise, c'est aux directeurs de service placés sous leurs ordres qu'il appartient d'engager les dépenses.

c) Dépenses s'engageant, partiellement ou en totalité, sans l'intervention directe du ministre. — Dans cette catégorie, il convient de ranger les déplacements du personnel et du matériel, les réparations civiles, les pertes et les déficits de matériel.

Les transports du personnel et du matériel sont effectués chaque jour sur tous les points du territoire. Il a donc été nécessaire de décentraliser en confiant, dans certains cas, aux généraux, aux directeurs de service, etc. le soin de les prescrire.

Les déplacements du personnel (isolés ou petits détachements) peuvent être prescrits par les généraux commandant les corps d'armée, ces derniers, pour les déplacements d'isolés délèguent à leur tour le droit aux généraux commandant les divisions, brigades, et aux chefs de corps.

Les transports du matériel sont ordonnés par les mêmes généraux et par les directeurs de service.

Dans le but d'éviter des abus, le ministre a cru devoir limiter, en matière de déplacements du personnel, le pouvoir des généraux commandant les corps d'armée en leur attribuant un abonnement qu'ils ne peuvent, en principe, dépasser.

Pour le matériel, l'imputation des dépenses est faite, non à un chapitre unique du budget, comme cela se produisait autrefois (avant 1886), mais au chapitre des services mêmes

ayant délégation pour prescrire les transports. On a mis ainsi un frein aux dépenses.

Les dépenses concernant les réparations civiles prennent, en principe, leur origine dans une décision ministérielle (dommages causés aux personnes et aux propriétés privées), sauf dans les cas ci-après : dommages occasionnés par les troupes en manœuvres, au cantonnement, dommages des champs de tir, d'aérostation, sur lesquels il est statué, soit par des commissions mixtes, soit par le général commandant le corps d'armée, soit par les chefs de corps.

Les pertes et déficits du matériel sont constatés par des procès-verbaux sur lesquels les sous-intendants militaires, les directeurs de service ou enfin le ministre se prononcent suivant l'importance de la somme à mettre à la charge de l'État.

d) *Dépenses s'engageant par l'intervention d'une autorité civile.* — Les dépenses prévues par la loi du 7 août 1913 sur le recrutement, pour allocations aux soutiens de famille, résultent de la décision d'une commission présidée par les juges de paix.

Par ce qui précède, on voit que dans le département de la Guerre, comme dans les autres départements, le ministre a une compétence générale pour engager l'État. Mais, d'abord, un gros bloc de dépenses s'engageant automatiquement lui échappe. Puis, certains services, de par la nature des besoins à satisfaire, sont décentralisés, d'où intervention active des généraux commandant les corps d'armée (1), sauf à limiter leurs pou-

1. Nous n'envisageons ici que le rôle du général en ce qui concerne l'engagement des dépenses. Par ailleurs, le général commandant le corps d'armée exerce un pouvoir de haute direction et de haute surveillance sur toutes les manifestations de la vie administrative de l'armée ; son rôle s'exerçant au moyen d'un droit de regard, par des avis, par des décisions multiples qu'expliquent l'étendue et la variété des besoins à satisfaire.

voirs par le système de l'abonnement. Enfin, dans les catégories de dépenses sur lesquelles le ministre statue, il ne peut descendre dans les détails, ce qui réserve un champ d'action assez vaste aux directeurs et chefs d'établissements.

Toutes les autorités subordonnées au ministre ne peuvent, bien entendu, agir que suivant les règles posées dans les lois, décrets, règlements ou instructions.

Or, ces textes n'ont pas prévu tous les cas où des dépenses doivent être engagées ; il arrive que des besoins se révèlent auxquels il faut satisfaire sans délai, sans qu'il soit possible d'en référer au ministre. On se trouve alors en présence de cas de force majeure.

La règle à suivre en semblable occurrence est posée par l'article 11 de la loi, ainsi conçu : « Les généraux commandant les corps d'armée, ne peuvent, en dehors des cas prévus par les ordonnances, décrets ou règlements, prescrire aucune mesure pouvant entraîner des dépenses pour l'État, sauf dans les circonstances urgentes ou de force majeure.

« Ils doivent, dans ce cas, donner leurs ordres par écrit, sous leur responsabilité, même pécuniaire, et en rendre compte immédiatement au ministre.

« Les directeurs de service sont tenus, après observation, d'obtempérer à ces ordres dont ils transmettent, de leur côté, une copie au ministre. »

La loi a créé ainsi un mécanisme ingénieux (1) et mis un

1. Ce mécanisme paraît avoir pris sa source dans le rapport de M. Bouchard, conseiller à la Cour des Comptes, rapporteur de la loi qui envisage, chose singulière au premier abord en matière militaire, deux sortes d'obéissance. « L'article 17 de la loi du 24 juillet 1873 », dit-il, met les directeurs de service sous les ordres des commandants de corps d'armée, mais la subordination à laquelle ils sont soumis ne peut avoir le même caractère que celle des autres officiers, elle n'entraîne pas l'obéissance passive. Elle

frein aux pouvoirs des généraux commandant les corps d'armée qui ne sont obéis, s'ils sortent de la légalité, qu'en vertu d'un ordre écrit dont ils prennent la responsabilité pécuniaire.

Si l'on se rappelle les appréhensions et les craintes exprimées par les adversaires de la loi, on peut dire, après une expérience de trente années qu'elles étaient vaines ; l'application qui a été faite du rôle administratif des généraux commandant les corps d'armée ne peut, comme nous l'avons vu, mettre en danger la responsabilité ministérielle ni, en définitive, les finances publiques.

§ 2. — PARTICULARITÉS DU DÉPARTEMENT DE LA GUERRE DANS L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES ET VIOLATIONS NOMBREUSES DE LA RÈGLE ESSENTIELLE DE L'AUTORISATION PRÉALABLE.

Nous venons d'indiquer les formes particulières de l'engagement des dépenses dans le département de la Guerre, en nous attachant spécialement à l'acte même générateur de la dette.

Envisageant cet engagement sous un aspect plus général, il convient maintenant de signaler diverses particularités intéressantes présentées par ce même département touchant à l'engagement des dépenses et de montrer les nombreuses circonstances dans lesquelles la règle essentielle de l'autorisation préa-

admet, au contraire, le droit d'observation et le devoir de demander, dans certaines circonstances, des ordres écrits. Les officiers et fonctionnaires chargés de la direction sont tenus d'obéir au général en toutes circonstances, sur son ordre verbal dans les cas ordinaires, sur sa réquisition écrite lorsque les mesures exigées par l'urgence ou la force majeure ne sont pas conformes au règlement ».

table n'y est pas respectée, d'où une violation flagrante du principe fondamental du consentement du contribuable à l'impôt et à l'emploi de l'impôt.

C'est ainsi que nous exposerons sous cinq titres différents :

I. — Le peu d'efficacité du contrôle préventif dans l'engagement des dépenses.

II. — L'imperfection de la classification des crédits évaluatifs et les raisons des crédits supplémentaires.

III. — Les cas nombreux et importants d'engagements de dépenses sans crédits ouverts préalablement.

IV. — Le fonctionnement des achats dits par anticipation, effectués avant l'ouverture de l'exercice.

V. — Les règles spéciales de l'autorisation budgétaire en matière de dépenses de la troisième section du budget et des dépenses actuelles hors budget.

I. — *Inefficacité du contrôle préventif dans l'engagement des dépenses*

Si les ministres sont les agents qualifiés pour engager les deniers publics, ils ne peuvent contracter d'engagements que dans la limite des autorisations données par l'autorité budgétaire fixant *chaque année* le crédit attribué à *chaque nature de dépense* (spécialités par exercice et par chapitre).

Ce n'est pas à dire cependant que les actes juridiques engageant les finances de l'État au delà des crédits budgétaires, soient nuls, une telle solution aboutirait à ruiner le crédit public ; tout engagement contracté par un ministre aboutit, en principe, à un paiement.

On voit donc tout l'intérêt existant à ne pas engager des dépenses au delà des crédits votés.

Avant 1890, des dépassements de crédits, nombreux et importants, s'étant produits, dans certains cas même à l'insu des ministres responsables, le Parlement crut devoir décider la création d'une comptabilité spéciale destinée à renseigner les ministres sur la situation de leurs crédits, et surtout à maintenir les engagements dans la limite des autorisations budgétaires.

La loi de finances de 1890 a institué le principe de cette comptabilité confiée, dans chaque ministère, à un « contrôleur des dépenses engagées ».

Un décret du 14 mars 1893 a ensuite déterminé les conditions d'application de cette loi en stipulant que toute proposition ayant pour conséquence d'engager des dépenses nouvelles doit, avant d'être soumise au ministre, porter le visa du chef du service du Contrôle ; celui-ci pouvant formuler des objections motivées sur l'imputation demandée, sur la disponibilité du crédit et sur l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation.

Ces pouvoirs de contrôle ont été considérablement renforcés par la loi de Finances du 13 juillet 1911.

Le contrôleur peut actuellement : 1° discuter le mode même des évaluations et les principes sur lesquels reposent les calculs, puis soumettre au ministre des Finances ses observations au sujet de l'imprécision des données, ou sur l'insuffisante rigueur des raisonnements.

2° S'assurer, non seulement, qu'il y a des crédits disponibles, mais encore que ces crédits sont bien affectés à la mesure envisagée et que celle-ci n'est pas en désaccord avec le vote des Chambres ou avec les indications fournies par les rapporteurs des commissions financières.

3° Formuler son avis et ses observations sur les conséquences financières que les mesures proposées peuvent entraîner sur les budgets d'autres départements ministériels.

4° En référer au ministre des Finances en cas de désaccord avec le département auprès duquel il est attaché.

5° Obtenir communication des pièces de dépenses, des états de liquidation, des demandes d'ordonnancement en vue d'acquiescer la certitude qu'aucun engagement n'a échappé à son visa, et qu'aucun engagement visé par lui n'a été modifié à son insu.

Enfin, pour permettre de réaliser une complète unité de vues, un décret du 31 août 1911 a prescrit que les contrôleurs des divers ministères doivent se réunir périodiquement sous la présidence du Directeur Général de la Comptabilité publique.

Le contrôleur du département de la Guerre est un membre du contrôle de l'administration de l'armée, chargé de renseigner le ministre sur la situation des dépenses qui s'engagent, et de s'opposer à tout engagement de dépenses sans crédits, en usant de tous les moyens mis à sa disposition par la loi de Finances de 1911.

Dans quelle mesure peut-il s'acquitter de sa mission?

Le décret du 14 mars 1893, cité plus haut, a rangé les dépenses publiques en dépenses *permanentes* et dépenses *éventuelles*, d'après les caractéristiques suivantes :

Les dépenses *permanentes* résultent d'engagements qui se reproduisent indéfiniment chaque année, tant qu'une nouvelle décision n'est pas venue modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées.

Les dépenses *éventuelles* sont celles qui résultent d'un acte nouveau.

Telle est la classification générale ; elle ne répond qu'imparfaitement aux besoins de la comptabilité de la Guerre ; aussi par l'instruction du 15 septembre 1904, le ministre, tout en

respectant cette classification, l'a adaptée au département en prescrivant de considérer : comme dépenses *permanentes* celles qui, résultant de l'entretien des effectifs et du fonctionnement des services sont engagées directement par les corps de troupes ou par les services extérieurs à l'administration centrale et, comme dépenses *éventuelles*, celles qui ne peuvent être faites sans autorisation ministérielle spéciale.

Ces dernières seules sont soumises au visa préalable du contrôleur des dépenses engagées.

Or, les dépenses dites *permanentes* sont, dans la Guerre, à beaucoup près, les plus nombreuses et les plus importantes. Elles comprennent :

1° Celles qui s'engagent automatiquement : dépenses de la solde, de l'alimentation, de l'habillement, du couchage, du harnachement, du chauffage et de l'éclairage, du traitement dans les hôpitaux, etc. en somme, toutes les dépenses qui sont fonction des effectifs et des positions multiples dans lesquelles peuvent se trouver les militaires.

2° Celles qui s'engagent sur autorisation des services extérieurs à l'administration centrale : dépenses des transports, des frais de déplacement, dépenses pour dommages causés pendant les grandes manœuvres, pendant les exercices de tir, allocations aux soutiens de famille, etc.

M. Voguet (1) signale que la part des dépenses permanentes est beaucoup plus élevée dans le département de la Guerre que dans tout autre, et il en donne la répartition suivante :

Dépenses permanentes	676.070.948 fr.
Dépenses éventuelles	138.230.450
Sur un budget total de	814.321.398 fr. (budget 1902)

1. *Revue de Science et de Législation financière*, 1904.

En appliquant la même proportion au budget de 1913 qui s'élève à 983 millions, la répartition devient la suivante : dépenses *permanentes*, 817 millions ; dépenses *éventuelles*, 166 millions (1).

Actuellement, le contrôle ne s'exerce donc que sur la cinquième partie environ des dépenses et précisément sur celles qui sont spécialement autorisées par le ministre.

Dans cette mesure, et malgré les pouvoirs étendus conférés par la loi de 1911 au service du contrôle, malgré les documents dont il pourra réclamer la communication, on peut douter de son efficacité, car, comme l'a dit M. Stourm (2) « rien ne se laisse moins aisément saisir qu'un engagement de dépenses. Le document d'où dérive l'engagement initial n'est souvent qu'une circulaire, qu'une lettre, qu'une simple promesse verbale, que le résultat d'une conférence ou d'un entretien. Puis, même quand l'engagement serait saisi sur le fait, comment le chiffrer exactement ? »

« Les projets les plus onéreux sont trop souvent lancés avec l'affirmation mensongère qu'ils ne coûteront pas un centime, les innovateurs cherchent toujours, malgré eux, à atténuer le chiffre des répercussions financières de leurs conceptions ».

Presque toutes les décisions des administrateurs ont une répercussion budgétaire, mais plus on les prend à leur origine, plus cette conséquence est difficile à déterminer, plus elle semble effacée et secondaire.

C'est ce qui rend très délicate la tâche du contrôleur des

1. Ces chiffres peuvent être considérés comme exacts car, si la dotation de la troisième section qui ne comprend, en principe, que des dépenses *éventuelles*, est plus forte en 1913 qu'en 1902, par contre, les allocations aux *soutiens de famille*, qui n'existaient pas en 1902, viennent actuellement grossir très fortement la part des dépenses *permanentes*.

2. *Le Budget*, p. 485.

dépenses engagées et laisse planer de grandes incertitudes sur les résultats qu'on peut attendre de son contrôle préventif dans l'engagement des dépenses ; ce contrôle ne s'exerçant d'ailleurs, nous le répétons, que sur une fraction relativement peu importante du budget de la Guerre (un cinquième).

Toutefois, il faut ajouter que ce rôle n'est pas le seul que la loi lui confie, il est aussi appelé à donner son avis sur les projets de décrets et d'arrêtés soumis au contreseing du ministre des Finances, et on peut considérer comme très désirable qu'il soit consulté sur les projets de loi soumis au même contreseing. Sa clairvoyance permettrait sans doute d'éviter les erreurs d'évaluation manifestes qui se sont produites à l'occasion de la loi du recrutement de 1905, et de la loi de réorganisation de l'artillerie de 1909. Son action permettrait peut-être encore de diminuer l'importance des crédits supplémentaires dont la Guerre fournit, à beaucoup près, le plus gros contingent.)

Cette question nous amène à examiner la distinction faite par la loi du 14 décembre 1879 entre les diverses catégories de crédits et à faire l'étude de son application à la Guerre, notamment en ce qui concerne les crédits supplémentaires.

II. — *Imperfection de la liste des crédits évaluatifs.* *Causes des crédits supplémentaires*

On sait que les ministres ne peuvent contracter d'engagements que dans la limite des autorisations budgétaires. Pour l'application de cette règle, une distinction, toutefois, s'impose entre les crédits dits évaluatifs, et les crédits dits limitatifs (Loi du 14 déc. 1879).

Les crédits évaluatifs sont ceux qui ne peuvent être exactement déterminés par les prévisions budgétaires, l'exécution

même du budget pouvant seule établir leur importance. Leur chiffre définitif dépend de certains faits, de certains prix qui ne seront connus d'une manière précise qu'en fin d'exercice.

On les appelle aussi « services votés », parce que le Parlement accepte le principe du service avec toutes les charges pécuniaires qui peuvent en résulter, à quelque chiffre qu'elles s'élèvent... exemple : crédits alloués pour la Dette publique, pour les pensions civiles et militaires.

Pour ces services, le ministre n'en arrêtera pas le fonctionnement, au nom de la spécialité, sous prétexte que les crédits sont épuisés. Il est autorisé à engager les dépenses nécessaires pour assurer la marche du service.

En somme, dans cette catégorie de crédits, il peut bien y avoir insuffisance dans les évaluations ; il n'y aura jamais dépassement de crédits, dans le sens qu'on donne généralement à cette expression.

Les crédits limitatifs, au contraire, leur nom l'indique, doivent toujours demeurer strictement renfermés dans les limites tracées par le Parlement. Accordés en vue d'un service déterminé, ils représentent le chiffre maximum dont les Chambres entendent doter ce service ; le gouvernement ne saurait engager ni laisser s'engager aucune dépense au delà de ce maximum. Une somme définitive est mise à la disposition du gouvernement qui doit s'en contenter.

Dans un cas comme dans l'autre, les ministres ne peuvent engager de dépenses sans le vote d'un crédit, ni au delà des crédits votés, mais alors que pour les crédits limitatifs, la demande supplémentaire de crédits doit être justifiée, à l'égard du Parlement, par des considérations tout à fait spéciales ; pour les crédits évaluatifs, l'autorité budgétaire qui en a accepté le

principe avec toutes ses conséquences financières, n'a qu'à s'incliner devant les faits en les ratifiant par son vote.

Ils ne peuvent être refusés et, dans le cas de prorogation des Chambres, le gouvernement a le droit de les autoriser d'urgence, sous les réserves posées par la loi du 14 décembre 1879, et notamment sous la condition qu'ils figurent dans une liste limitative insérée dans la loi de finances annuelle.

Dans le département de la Guerre, cette liste comprend les dépenses correspondant aux objets suivants :

- 1° Achats de grains et de rations toute manutentionnées ;
- 2° Achats de liquidés ;
- 3° Achats de combustibles ;
- 4° Achats de fourrages pour les chevaux de troupe et de gendarmerie française ;
- 5° Réparations civiles et dommages-intérêts ;
- 6° Frais de passage, frais de rapatriement, frais de route ;
- 7° Affrètements :

Ces services sont-ils les seuls dont l'évaluation budgétaire ne peut être faite avec précision ? N'y a-t-il pas, dans le département de la Guerre, d'autres services sur lesquels le Parlement ne peut statuer qu'en autorisant leur exécution, sans préciser la limite maxima de ses autorisations ?

La réponse ne peut être douteuse. On sait que les dépenses de la guerre résultent en grande partie de la présence même des effectifs sous les drapeaux, qu'elles s'engagent, pour ainsi dire, automatiquement, comme conséquence de l'exécution des lois et des décrets.

Peu importe la dépense inscrite au budget, ce chiffre n'est qu'une indication, la dépense réelle sera ce qu'elle doit être.

Ces caractères sont indubitablement ceux prévus par la loi de 1879 pour les crédits dits évaluatifs.

Il faut donc conclure que l'énumération précédente est fort incomplète. D'autre part, sa rédaction paraît critiquable.

L'énumération est incomplète dans ce sens qu'on devrait y ajouter en premier lieu : la solde, les prestations concernant l'habillement et le couchage, variables comme les effectifs eux-mêmes, or ceux-ci ne sont pas exactement connus au moment de la préparation et même à l'époque du vote du budget ; en second lieu : les dépenses de transports du personnel et du matériel, les allocations aux soutiens de famille, etc., qui résultent, soit de l'exécution même du service, soit des circonstances variables en cours d'exercice.

Quant au libellé de l'énumération, il paraît remonter au lendemain de la loi de 1879.

En tout cas, il ne correspond actuellement à aucun des services du département de la Guerre tels qu'ils sont définis par les règlements d'organisation, ni à aucune des divisions du budget.

On peut se demander comment il se fait qu'on n'ait pas été amené à mettre l'énumération des « services votés » en rapport avec les réalités ?

Cet état de choses s'explique du fait que la distinction prévue par la loi de 1879 entre les crédits évaluatifs et les crédits limitatifs ne semble pas être rigoureusement appliquée dans la pratique, pas plus d'ailleurs que celle plus large entre les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires.

C'est ainsi que le rapporteur général du budget au Sénat, en 1913, après avoir donné l'importance des crédits additionnels de 1880 à 1911, fait observer que la distinction entre les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires est difficile

à établir, qu'elle n'est faite par aucun document officiel et ne résulte que de documents d'ordre intérieur.

Spécialement, en ce qui concerne le budget de la Guerre, les comptes définitifs ne font pas de distinction entre les deux catégories de crédits, à plus forte raison n'en font-ils pas dans les crédits supplémentaires entre les services votés et les crédits limitatifs.

En règle générale, tous les crédits additionnels : crédits extraordinaires, crédits supplémentaires (évaluatifs ou limitatifs) sont confondus pour former des cahiers de crédits dits « supplémentaires » (au sens général du mot) soumis au Parlement.

Quelle est leur importance dans le département de la Guerre?

Comme nous l'avons indiqué, elle est très grande ; cela tient aux nombreux services qui présentent les caractères des crédits évaluatifs (solde, alimentation, transports, etc...) d'une évaluation difficile, et aux éventualités qui peuvent se produire au cours des exercices, telles que : lois votées après la promulgation des lois de finances et qui entrent immédiatement en application, événements politiques intérieurs (visites des chefs d'État étrangers ; dépenses pour le maintien de l'ordre) situation internationale troublée qui peut obliger à des dépenses immédiates très élevées.

Le procès des crédits additionnels n'est plus à faire ; à ce sujet, les commissions financières, ont, à de nombreuses reprises, reproché à l'administration de la Guerre de manquer de sincérité dans ses évaluations (1).

1. Il faut dire que dans le contingent des crédits supplémentaires qu peuvent être reprochés au département de la Guerre, une grosse part (458 millions) prend son origine dans les dépenses du Maroc, lesquelles, depuis 1907 (date du commencement de l'expédition marocaine), ne figurent pas dans les prévisions budgétaires, et ressortent par suite intégralement en crédits supplémentaires. Le budget de 1914 les comprend pour la première fois.

C'est surtout en matière d'alimentation des hommes et des chevaux que des imprécisions peuvent fausser les résultats des budgets et aboutir à l'expédient des crédits supplémentaires. Les prévisions sont, en effet, basées sur le prix du quintal de chaque denrée ; on conçoit, dès lors étant donné l'importance des consommations, qu'en faisant varier ce prix de quelques millièmes en plus ou en moins, on arrive à des différences se chiffrant par des millions au total.

Or, les cahiers de crédits supplémentaires montrent que d'une manière généralement constante depuis de nombreuses années les évaluations ont été, sous ce rapport, fort au-dessous des dépenses réalisées.

III. — *Dépenses sans crédits*

(En temps normal, en cas d'expéditions coloniales,
en cas de crise, aux armées.)

Nous venons de voir que pour les crédits, quels qu'ils soient (extraordinaires, évaluatifs ou limitatifs), l'autorisation doit toujours précéder l'engagement de la dépense, une discussion *a posteriori* sur son utilité ne peut être en effet qu'un débat académique, le Parlement ayant la main forcée par le fait accompli. Il n'y a d'exception à cette règle qu'en ce qui concerne les crédits évaluatifs, en cas de prorogation des Chambres, et sous les réserves édictées par la loi de 1879.

En fait, cette règle de l'autorisation préalable subit, dans le département de la Guerre, des dérogations, soit en temps normal, soit en raison de circonstances spéciales telles que : expéditions coloniales, cas de crise et dépenses des armées en campagne. Nous allons examiner ces divers points :

1° *En temps normal.* — En temps normal les dépenses de solde et d'alimentation sont payables, même en l'absence de crédits délégués, au moyen d'une réquisition de l'ordonnateur (art. 92 du décret du 31 mai 1862 et 128 du décret du 3 avril 1869). Le plus souvent les crédits n'étant pas délégués on doit user de cette réquisition.

En outre, pour toutes les dépenses importantes qui sont fonction des effectifs (soldes, masses, etc.) et, comme telles s'engagent automatiquement, bien souvent les crédits sont demandés après engagement des dépenses ; les discussions auxquelles donnent lieu les demandes de crédits supplémentaires ne laissent aucun doute sur ce point qui n'est d'ailleurs pas particulier au département de la Guerre (1).

2° *En cas d'expédition coloniale.* — Lors des expéditions de Tunisie, de Madagascar, le gouvernement a engagé des dépenses sans autorisation préalable. Il en est actuellement de même pour les dépenses du Maroc dont le mécanisme a été le suivant jusqu'à ce jour (2) :

En raison de l'impossibilité d'évaluer exactement les dépenses qu'entraîne l'expédition, le gouvernement se refuse à inscrire au budget des prévisions qui, selon lui, ne reposeraient sur aucune base certaine.

Et alors, les troupes faisant partie du corps d'occupation figurent dans la loi de finances pour leurs dépenses normales, c'est-à-dire pour les dépenses correspondant à leur entretien ordinaire, en les supposant maintenues dans leurs garnisons de

1. Jèze, *Traité de science des finances*, Paris, 1912, p. 120.

2. Le projet de budget de 1914 comprend ces dépenses évaluées à 234 millions.

la Métropole ou d'Algérie, sans tenir compte des suppléments de dépenses nécessités par l'occupation (suppléments de solde, indemnités, subsistance, habillement, campement, harnachement, travaux de défense, reconstitution de l'armement, etc.). Il n'est pas fait, à ce dernier titre, de prévisions budgétaires, aucune autorisation n'est donnée par le Parlement préalablement à l'engagement des dépenses.

On se trouve ainsi en présence de dépenses hors budget à régulariser. Cependant, d'après un accord intervenu entre les départements de la Guerre et des Finances, ces dépenses sont imputées sur les chapitres normaux du budget où elles viennent se fondre avec celles ayant fait l'objet de crédits ouverts par la loi de Finances. Les dépassements de crédits qui en résultent sont régularisés dans la forme des crédits supplémentaires, mais par un vote *a posteriori*. Le bilan de ces dépenses se traduit par les chiffres ci-après :

1907.....	5.244.402 francs
1908.....	30.864.914
1909.....	14.219 517
1910.....	9.709.752
1911.....	60.124.711
1912.....	132.000.000
1913.....	208.000.000

Un telle méthode est évidemment très exceptionnelle, le contrôle budgétaire n'existe pas, le Parlement ne peut que ratifier l'œuvre de l'Exécutif; c'est la carte forcée pour des crédits d'une importance considérable.

Il faut en outre remarquer que le supplément de dépenses est considéré comme résultant de la différence entre le montant total des dépenses faites et le montant de celles qui se seraient produites si les troupes étaient restées dans leur garnison normale.

Or, si le premier terme est connu, le second ne peut être fixé qu'approximativement, d'où incertitude dans les résultats

définitifs. Enfin, toutes ces opérations de comptabilité intérieure et les complications d'écritures qui en résultent rendent inévitables des confusions nuisibles à la clarté et à la sincérité budgétaires.

Pour ces diverses raisons, les commissions financières ont, à plusieurs reprises, manifesté le désir de voir le gouvernement renoncer à un système qui ne peut se perpétuer sans danger, ils l'ont invité à comprendre les dépenses militaires du Maroc dans une section spéciale du budget de la Guerre. Un engagement dans ce sens a été pris par le ministre des Finances pour 1914; en fait, le projet de budget de cet exercice contient cette section.

C'est une sage précaution, néanmoins il faut reconnaître que, pendant longtemps encore, la marche progressive de l'occupation et de la pacification obligera à des opérations militaires qui rendront les évaluations de dépenses bien incertaines et entraîneront inévitablement des demandes de crédits supplémentaires ou, plus rarement, des annulations de crédits.

3° *En cas de crise.* — Au cas de menace de guerre, par exemple, il est nécessaire de procéder brusquement, et souvent en secret, à des dépenses urgentes et imprévues que peut exiger le souci de la défense nationale.

Que doit alors faire le gouvernement? En 1898, lors de l'incident de Fachoda, il a engagé des dépenses de sa seule autorité et sans l'autorisation des Chambres; la même situation s'est renouvelée en 1905 à l'occasion de l'incident marocain à la suite duquel 223 millions de dépenses furent engagées sans crédits au titre de la troisième section du budget de la Guerre.

Ce dernier engagement ne fut pas, toutefois, l'œuvre exclusive du ministre de la Guerre.

Le Conseil des ministres et les commissions financières intervinrent : le Conseil des ministres, en décidant l'engagement immédiat des dépenses, les commissions financières, en donnant sur cet engagement l'avis favorable qui leur était demandé par le gouvernement.

Au sujet de cet avis, il faut remarquer que les commissions financières n'ayant aucune compétence pour ouvrir des crédits, la consultation ne put être donnée qu'à titre purement officieux, et, en définitive, l'engagement eut lieu sans crédits, contrairement aux dispositions de l'article 42 du décret du 31 mai 1862.

Le gouvernement pouvait-il faire mieux ?

Il fallait satisfaire, brusquement et en secret, à des besoins impératifs et pressants, c'est dire qu'il ne pouvait recourir aux Chambres en vue d'obtenir l'autorisation nécessaire, toute publicité sur les préparatifs militaires pouvant être une cause immédiate de déclaration de guerre.

Il semble donc bien qu'on n'ait rien à lui reprocher.

Le gouvernement, ne pouvant consulter les Chambres, s'est d'ailleurs efforcé de leur lier les mains en consultant les commissions, comme il le fait habituellement pour les dépenses de la troisième section du budget, leur exposant la situation, leur demandant leur avis et leur approbation.

De ce qui précède, on doit conclure qu'il est des cas où le gouvernement est acculé à commettre des illégalités, notre droit financier ne prévoyant pas les mesures à prendre, les formalités à remplir pour satisfaire à certains besoins inéluctables, tout en restant dans la légalité.

Dans la circonstance, le gouvernement a dépensé sans

crédits, sous sa responsabilité, pour venir ensuite demander un bill d'indemnité aux Chambres, bill qui lui a été accordé.

Cette solution évidemment n'est pas très heureuse, elle habitue les ministres à engager des dépenses sans crédits, sous leur responsabilité, il est vrai, mais, à force d'être engagée, cette responsabilité n'est plus qu'une formule vide de sens. Au surplus, nous verrons dans un chapitre ultérieur dans quelle mesure elle peut être engagée.

On doit se demander si, pour l'avenir, une autre solution serait possible ?

En Italie, on pratique le système des crédits pour *dépenses imprévues*. Ce système ne paraît pas recommandable. En effet, de deux choses l'une, ou bien le crédit est important et il devient une arme dangereuse entre les mains du gouvernement, ou il est réduit, et, dans ce cas, le but n'est pas atteint.

En Angleterre, on admet que, dans les cas d'urgence, c'est le devoir de l'Exécutif d'assumer la responsabilité de faire les dépenses qu'exige l'intérêt public, nonobstant l'absence d'autorisation parlementaire qui est donnée sous la forme d'un bill d'indemnité. Spécialement pour les services de l'armée et de la marine, le gouvernement use du droit d'effectuer des virements pourvu que le montant total des crédits ne soit pas dépassé et sauf ratification ultérieure des Chambres.

Notre législation se rapproche de celle de l'Angleterre. Il semble assez difficile de trouver un mécanisme pratique, d'un maniement facile, permettant de concilier la nécessité du secret des préparatifs militaires, en cas de tension politique, avec le respect de la règle de l'autorisation préalable des Chambres dont les délibérations sont essentiellement publiques.

En résumé, dans de semblables circonstances, le danger, politique de la publicité compense, et au delà, les inconvénients des engagements de dépenses sans crédits : *salus populi suprema lex*.

4^o *Aux armées en campagne.* — En temps de guerre, un décret fixe, au début des opérations, la limite entre la zone de l'intérieur et la zone des armées. Dans la zone de l'intérieur, le pouvoir reste entre les mains du ministre comme en temps de paix (pouvoir de commandement et pouvoir administratif).

Dans la zone des armées, chaque commandant d'armée reçoit une commission temporaire du Président de la République, chef des forces militaires du pays aux termes de notre Constitution ; il reçoit, en outre, une délégation des pouvoirs administratifs que le ministre de la Guerre tient en propre de la loi du 16 mars 1882. C'est ce qu'exprime l'article 14 de cette dernière loi : « En cas de formation d'armée, le ministre délègue ses pouvoirs administratifs, dans les limites nécessaires, à chaque général commandant l'armée, lequel représente alors le ministre vis-à-vis des commandants de corps d'armée. »

L'Administration des armées est donc organisée parallèlement à leur commandement, il serait difficile qu'il en soit autrement sans violer le principe suivant lequel chaque commandant de troupes est responsable de l'administration de son unité. Toutefois, dans le but de décharger le général commandant d'armée de tout ce qui n'est pas la conduite même des troupes, la loi du 20 juillet 1905 lui a donné un collaborateur : le Général directeur des services et des étapes qui exerce la haute surveillance et la direction de tous les services de l'armée.

Ces dispositions sont rationnelles. En raison des difficultés des communications et de l'urgence des besoins, le ministre ne

pouvait conserver la direction administrative. Elles étaient, en outre, forcées : les pouvoirs d'un commandant en chef sont en effet, pour ainsi dire illimités, ils dépassent même ceux du souverain de qui ils émanent, car, dans le rayon de son commandement, ils peuvent s'élever jusqu'au pouvoir législatif, jusqu'à faire plier les lois sous l'empire de la loi suprême : la nécessité (1).

Aussi, les dispositions de l'article 14 rappelé ci-dessus, prévoyant que la délégation des pouvoirs administratifs sera donnée « dans les limites nécessaires » paraissent, inopérantes.

On chercherait en vain à limiter les Pouvoirs d'un chef d'armée ; pour satisfaire aux besoins, pour assurer le succès, il mettra tous les moyens en œuvre, hormis ceux proscrits par le droit international.

Pendant une guerre, si l'on suppose que les Chambres continuent à siéger, elles seront obligées de donner une autorisation globale de dépenses au ministre. Si cette autorisation n'est pas donnée explicitement, elle le sera, soit par la générosité de la dotation de chaque chapitre, soit par l'accueil fait aux demandes de crédits supplémentaires, soit même par l'approbation des dépenses faites en dehors de toute allocation de crédits.

L'autorisation globale donnée au ministre, celui-ci la transporte, en fait, au général chef de l'administration de l'armée, par des délégations de crédits, sans indication de chapitre et le général deviendra ainsi l'administrateur suprême de son

1 C'est ce qui explique le mot de Napoléon au sujet d'une mesure qui lui était proposée : « Je sais bien que je puis l'ordonner en ma qualité de Général d'armée, mais je ne sais si je puis le faire en qualité d'Empereur ».

budget, il agira en toute liberté, comme un ministre de l'Empire ou de la Restauration.

Bien plus, il pourra même autoriser les engagements de dépenses en dehors des crédits qui lui sont délégués par le moyen des autorisations prévues à l'article 108 *bis* du décret du 3 avril 1869 ainsi conçu. « Toutefois, des ordonnances de délégation sont provisoirement remplacées (1), en campagne, par des autorisations de dépenses délivrées par les généraux en chef. »

Ainsi, en temps de guerre, le commandant en chef peut, sans frein, sans limitation aucune, prescrire tous les engagements de dépenses qu'il juge nécessaires. Ici encore nous ne pouvons que répéter pour justifier un tel pouvoir *salus populi suprema lex*, le succès des opérations ne doit subir aucune entrave ; les formes budgétaires, si importantes qu'elles soient, s'effacent.

IV. — *Achats par anticipation*

Aux exemples déjà cités de dépenses engagées sans crédits préalables, il faut ajouter un nouveau cas se rattachant à la fois à l'engagement de dépenses sans crédits et à l'inobservation des règles de la spécialité par exercice.

Cette exception prend sa source dans le décret du 3 avril 1876 qui a pour but de permettre les achats de vivres et de fourrages destinés à assurer la consommation pendant les premiers mois de l'année. A titre tout à fait exceptionnel, il autorise les ministres de la Guerre et de la Marine à comprendre

1. Voir au chapitre de l'Ordonnancement une remarque au sujet de l'emploi de ce mot.

dans leurs demandes mensuelles de fonds, et d'une manière distincte, les sommes destinées au paiement, par anticipation sur les crédits de l'année suivante, des achats effectués pour le service des subsistances des administrations militaire et maritime. Les demandes de crédits par anticipation doivent être adressées au ministre des Finances, dans les quatre mois qui précèdent l'ouverture de l'exercice pour l'intérieur, et dans les six mois pour l'Algérie et la Tunisie. Le montant total de ces crédits ne devant pas dépasser le quart du crédit total ouvert au chapitre correspondant du budget.

Si le budget n'est pas voté au moment du paiement, celui-ci a lieu sur réquisitions spéciales des ordonnateurs qui sont remplacées par des mandats définitifs aussitôt l'exercice ouvert (art. 31 de l'instruction du 30 juillet 1903).

Les mesures ci-dessus donnent donc lieu, d'abord à un engagement de dépenses sans autorisation du Parlement, puisque le budget contenant les autorisations n'est que bien rarement voté, aujourd'hui, avant le 1^{er} septembre et que ses autorisations de dépenses ne sont valables qu'à partir du 1^{er} janvier de l'exercice qu'elles concernent. Ensuite, elles portent atteinte à la spécialité par exercice, chaque exercice devant comprendre les droits acquis et les services faits, du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom (art. 1 de la loi du 25 janvier 1889) ; or, dans l'espèce, des livraisons faites dans les derniers mois d'un exercice sont imputées au suivant.

Cette situation anormale paraît provenir de ce que le décret de 1876 et celui du 21 juillet 1901 qui le complète, n'adoptent pas comme critérium de la détermination des dépenses afférentes à un exercice donné, la règle des services faits (livraisons effectuées), posée par la loi de 1889.

Le décret de 1901 prévoit, en effet, que la valeur des denrées achetées au titre d'un exercice en excédent des consommations

faites pendant l'année qui a donné son nom à l'exercice, est reportée au suivant à l'aide d'états de changements d'imputation.

Au critérium de la loi de 1889 *des dépenses effectuées*, pendant l'année, il substitue donc celui, tout différent, *des consommations faites*.

Quoi qu'il en soit, pour expliquer sa raison d'être, le décret de 1876 est ainsi motivé : « Considérant que le service des subsistances ne peut être assuré dès le début de l'année, qu'autant que des approvisionnements suffisants ont été préalablement faits. » Tout en reconnaissant au service des subsistances un caractère particulier, il faut remarquer que la plupart des services ont des besoins à assurer dès les premiers jours de l'exercice ; ils y font face au moyen d'un certain fonds de roulement qui se transmet d'exercice à exercice. Nous ne voyons pas bien, par suite, la nécessité d'une règle spéciale en faveur du service des subsistances.

En tout cas, cette procédure anormale prend sa source dans des décrets qui vont à l'encontre de la loi du 25 janvier 1889 et des principes généraux du droit financier. Leur légalité est très contestable et il serait à souhaiter qu'une mesure législative vint régulariser cette pratique si elle doit être maintenue.

Mais l'administration de la Guerre n'a pas limité les achats par anticipation au service des subsistances ; en 1886, 1889, 1890, des décrets ont autorisé le ministre de la Guerre à ordonnancer avant l'ouverture des exercices 1887, 1890, 1891, le prix d'achats de chevaux imputables sur ces exercices. La Cour des comptes a protesté en faisant remarquer que les considérations invoquées pour le service des subsistances par le décret de 1876, n'existaient pas pour le service de la Remonte.

En réalité, ces décrets étaient rendus pour permettre à l'administration militaire de continuer des achats d'animaux, malgré l'épuisement des crédits des exercices 1886, 1889, et 1890, en les imputant sur les crédits des exercices suivants.

V. — *Caractère spécial de l'autorisation budgétaire donnée pour les dépenses de la troisième section. — Dépenses actuellement engagées hors budget et sans crédits. — Contrôle de l'autorité budgétaire.*

Nous avons vu plus haut comment s'engagent sans crédits les dépenses urgentes en cas de crise faisant craindre la guerre et comment elles sont régularisées par un bill d'indemnité au titre de la troisième section.

Il nous reste à examiner ici le caractère spécial de l'ouverture des crédits de cette même section et aussi les dépenses actuellement engagées hors budget pour répondre aux nécessités de l'heure.

Il ressort de notre exposé historique que les dépenses de reconstitution et de mise à hauteur de notre matériel de guerre sont passées, depuis 1871, par quatre phases au point de vue de l'autorisation budgétaire.

Jusqu'en 1891, elles ont fait l'objet de programmes sanctionnés par des lois ouvrant les crédits nécessaires à leur exécution (programmes de 1875, 1876 et de 1888).

A partir de 1891, ce système est abandonné, les dépenses étant votées budget par budget, sans programme.

En 1894, le programme est repris, mais n'est plus approuvé par les Chambres, il constitue simplement un guide pour le Gouvernement dans ses demandes annuelles de crédits inscrits à la troisième section du budget.

Enfin, en 1913, le système des programmes législatifs paraît devoir être à nouveau adopté dans le but de permettre au Parlement de se rendre compte de l'importance totale de l'effort à accomplir et de doter le ministre de la Guerre des crédits nécessaires dont une minime partie sera inscrite à la troisième section du budget, et le complément demandé à l'emprunt.

Que les crédits soient accordés budget par budget ou qu'ils le soient en bloc après examen d'un programme, l'autorisation revêt toujours une forme particulière. Dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit de dépenses intéressant la défense nationale qui, en raison de leur caractère confidentiel, ne peuvent être soumises à la publicité que supposent les délibérations du Parlement. Comme nous l'avons déjà dit, les programmes sont seulement communiqués aux commissions financières et les Chambres ne peuvent que suivre l'avis de ces commissions.

En outre :

Dans les circonstances ordinaires (dépenses inscrites à la troisième section) l'ouverture des crédits précède l'engagement des dépenses, mais celles-ci présentent une particularité touchant à la règle de la spécialité par exercice. On considère, en effet, que les fournitures ou les travaux dotés chaque année peuvent, pour des raisons diverses, ne pas être achevés à la fin de l'exercice et, par suite, il a été reconnu nécessaire, depuis 1909, de reporter, d'une année à l'autre, au moyen d'une note de crédits supplémentaires, les crédits non consommés qui, de ce fait, ne tombent pas en annulation.

Dans les circonstances extraordinaires que nous traversons actuellement, la règle essentielle de l'autorisation préalable aurait pu être observée; il appartenait au Gouvernement de déposer son programme en temps voulu, aux Commissions financières de l'examiner et aux Chambres d'ouvrir les crédits préalablement à tout engagement de dépenses. Or il n'en a pas.

été ainsi. Le gouvernement a déposé, aux dates que nous avons indiquées dans l'historique, des programmes qui ne sont pas définitifs et sur lesquels le Parlement n'a pas encore statué.

Le ministre de la Guerre dépense donc sans crédits, contrairement à la règle fondamentale de notre droit financier.

Dans un discours prononcé au Sénat le 27 décembre 1913, M. Ribot a critiqué vivement ce système. « Quelle est la situation actuelle ? Hier, M. le ministre de la Guerre est venu devant la commission des finances. Il nous a dit : Je suis obligé de marcher sans crédits, c'est-à-dire, messieurs, de continuer ce système innommé, car pour le désigner il n'y aurait qu'un nom : désordre et absence de tout contrôle. M. le ministre de la Guerre est venu nous dire : Je prends tout sous ma responsabilité. Responsabilité, oui, tous les ministres se déclarent responsables. Mais est-ce que la responsabilité d'un ministre tient lieu de l'application des règles nécessaires sans lesquelles il n'y a pas de finances possibles ? Comment ! depuis neuf mois nous marchons sans qu'il y ait, non seulement un programme voté mais un crédit ouvert ! Le ministre dépense ce qu'il veut, sans aucun contrôle, et il viendra nous demander ensuite un bill d'indemnité ! Est-ce que cela peut continuer ? »

Si, comme nous l'avons fait remarquer, il est difficile au gouvernement, en cas de crise aiguë, de procéder autrement que par le système du bill d'indemnité, cette mesure n'est nullement justifiée, à l'heure et dans les circonstances actuelles. Il faut reconnaître que la règle essentielle du consentement du contribuable à l'impôt et à son emploi est violée sans excuse valable.

Le pouvoir budgétaire des Chambres, nous venons de le voir, revêt une forme très atténuée à l'égard des dépenses.

de la troisième section ou des dépenses hors budget ; mais cette insuffisance dans l'œuvre préventive est corrigée par un contrôle postérieur de nature spéciale.

Les dépenses des première et deuxième sections sont destinées à satisfaire à l'entretien et à l'instruction des troupes, ce sont plutôt des dépenses de consommation, et l'on peut, dans une certaine mesure, les considérer comme réellement effectuées, par le simple fait que l'armée a vécu et que ses services ont fonctionné.

Celles de la troisième section, au contraire, sont des dépenses d'accroissement, d'amélioration, de perfectionnement, et elles doivent se traduire par une augmentation de notre outillage de défense et de nos forces militaires.

L'autorité budgétaire a voulu s'en assurer et elle a pris, jusqu'à ce jour, diverses mesures à ce sujet.

En outre, si les propositions du rapporteur du programme de dépenses de 420 millions, déposé par le gouvernement, sont adoptées (1), les commissions financières désigneront chacune une sous-commission de cinq membres chargés de suivre et de contrôler d'une façon permanente l'emploi des crédits affectés à la défense nationale.

Le souci du rapporteur est évidemment légitime, mais, on est tout naturellement amené à songer, en présence d'un tel contrôle, à l'institution des « commissaires aux armées ».

1. Document parlementaire. Chambre S. O., 1913, p. 266.

CHAPITRE II

LA LIQUIDATION

Liquider une dette, c'est chercher si la dette existe réellement, quel en est le quantum ; s'il n'y a pas eu des paiements antérieurs (à titre d'avances, d'acomptes), s'il n'y a pas de compensation à opposer (amendes pour retards, pénalités diverses), si la créance n'est pas éteinte par une prescription, une déchéance, en particulier par la déchéance quinquennale.

La liquidation n'est donc pas une simple opération de comptabilité. Si elle consiste, dans son essence, à faire l'application des prix fixés par un tarif à des services faits, services du personnel (journées, tâches, etc.) ou du matériel (travaux, livraisons, transports), elle implique, en outre, la solution d'une foule de questions d'ordre juridique que, seul, le ministre peut apprécier et que les agents inférieurs, ou même les juges ne sont pas toujours en mesure de connaître.

Dans l'ancien droit, il était de principe qu'une somme ne devait être mise à la charge de l'État que par arrêt du Conseil du roi. L'Assemblée Nationale (1) se réserva le droit de déclarer l'État débiteur (loi du 17 juillet-8 août 1790), puis

1. Organe législatif.

un décret de la Convention du 26 septembre 1793, décida que toutes les créances de l'État seraient réglées administrativement (mais ce n'est qu'en 1814 qu'on obtint l'unité de compétence pour la liquidation ; de 1793 à cette date, les dépenses de l'arriéré furent en effet distinguées des dépenses courantes et soumises à un organe de liquidation spécial, ce fut successivement un comité de liquidation, un liquidateur général ou un conseil général de liquidation).

Il serait naturellement impossible aux ministres de liquider, en personne, toutes les créances de leur département, il y a des nécessités évidentes de décentralisation ou plus exactement de déconcentration, d'où la délégation, par le ministre, de la faculté de liquider. C'est ce qu'exprime l'article 62 du décret du 31 mai 1862. « Aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par l'un des ministres ou par ses délégués. »

Le pouvoir réglementaire du chef de l'État s'exerçant par des décrets, c'est par ce mode que devraient être désignés les agents, ou tout au moins les catégories d'agents, auxquels le pouvoir de liquider est délégué ; en fait, ce sont fréquemment de simples décisions ministérielles qui déterminent les catégories d'agents investis de ce droit.

Les liquidations des délégués des ministres sont, en principe, définitives, comme celles qui émanent des ministres ; toutefois, dans les ministères où se font les plus grosses dépenses : guerre, marine et travaux publics, la liquidation des délégués est provisoire, elle ne devient définitive qu'après la revision ministérielle.

Comment s'effectue la liquidation ?

La liquidation s'opère d'office ou sur la demande du créan-

cier; elle est purement administrative ou, successivement; administrative puis contentieuse.

La liquidation est effectuée *d'office*, sauf à être contestée par les auteurs du service fait, lorsque l'administration a entre les mains tous les documents nécessaires (états d'émargement, feuilles de présence, feuilles de journées). Dans les cas de dépenses du matériel, et aussi pour certaines dépenses du personnel, elle n'a lieu que *sur demande* du créancier, déposée entre les mains du liquidateur, appuyée de toutes les pièces et titres de nature à permettre la fixation de ses droits (mémoires, factures, etc). Il est donné récépissé de ces pièces au créancier en vue de le garantir contre les déchéances spéciales et contre la déchéance quinquennale.

Les cahiers des charges des marchés passés par les services publics doivent, aux termes du décret du 8 avril 1806, indiquer un délai au delà duquel les pièces justificatives du service fait ne peuvent plus être produites par les créanciers. Ces dispositions ont été confirmées par l'article 17 du décret du 18 novembre 1882 sur les marchés de l'État. Pour le département de la guerre, le décret du 13 juin 1806 dispose même, d'une façon impérative, que les pièces justifiant le service sont à fournir, au plus tard, dans les six mois qui suivent l'expiration du trimestre au cours duquel il a été exécuté.

Les cahiers des charges de la guerre peuvent évidemment stipuler un délai conventionnel moindre, mais non dépasser la limite de six mois qui constitue une déchéance d'ordre public.

La liquidation, avons-nous dit, est purement *administrative*, ou successivement administrative puis *contentieuse*.

La liquidation est seulement administrative quand la partie prenante n'a pas de droits à faire valoir en justice ; c'est le cas pour toutes les allocations gracieuses, gratifications, remises, secours, etc ; il n'y a alors ni droits acquis ni service fait.

La liquidation devient contentieuse toutes les fois que la partie prenante peut invoquer un droit et le justifier : elle est alors à même de s'adresser aux tribunaux compétents pour faire déclarer l'État débiteur.

Quels sont ces tribunaux ? Pendant soixante-dix ans, s'appuyant sur la loi du 26 septembre 1793, la doctrine : « toutes les créances de l'État sont liquidées administrativement » fut celle du Conseil d'État et du juge des conflits. Il n'y avait d'exceptions à cette règle que celles consacrées par des textes spéciaux donnant compétence aux tribunaux judiciaires (expropriations, réquisitions, erreurs judiciaires, accidents du travail, etc.).

Son abandon date de l'arrêt du 8 février 1873 du tribunal des conflits (affaire Blanco). Depuis cet arrêt, pour déterminer le tribunal compétent, on s'appuie exclusivement sur les lois qui édictent le principe de la séparation des pouvoirs et sur la loi du 24 mai 1872 qui fait du Conseil d'État le juge du contentieux administratif. Ces textes ne paraissent devoir soustraire à la juridiction des tribunaux ordinaires, que :

1^o Les actes d'autorité, en y comprenant, bien entendu, les liquidations en matière de traitements ou de pensions car le traitement et la pension font partie de l'état du fonctionnaire, état que celui-ci détient d'un acte d'autorité ;

2^o Les actes contractuels (actes dans lesquels l'État figure comme partie contractante, stipulant comme un simple particulier, au mieux de ses intérêts), à la condition qu'un texte de loi donne compétence aux tribunaux administratifs, c'est le cas :

a) De la loi du 28 pluviôse an VIII conférant compétence aux Conseils de préfecture, en matière de travaux publics et de ventes domaniales ;

b) Du décret du 11 juin 1806 qui confère au Conseil d'État

la compétence en matière de marchés passés avec les ministres pour le service de leurs départements respectifs.

Mais, il arrive couramment que la solution d'un litige de la compétence de l'un des ordres de tribunaux, nécessite l'examen d'une question préjudicielle dont connaît l'autre ordre de juridiction. En pareil cas, le tribunal compétent retient alors l'affaire au fond, mais surseoit à statuer jusqu'à ce que le juge de la question préjudicielle l'ait préalablement résolue.

Connaissant les tribunaux auxquels les créanciers de l'État peuvent avoir recours, il faut se demander dans quels cas ils sont à même d'en user ; autrement dit, quelle est la portée juridique de la liquidation effectuée par les ministres ou par leurs délégués.

La valeur juridique de la liquidation diffère suivant qu'on se trouve en présence de comptes ressortissant à la compétence des conseils de préfecture ou à celle des autres tribunaux (judiciaires ou administratifs).

Dans le cas d'une entreprise de travaux publics, par exemple si l'entrepreneur estime que la liquidation ne tient pas compte de tous ses droits, il a recours au Conseil de préfecture (loi du 28 pluviôse an VIII déjà citée) ; mais, pour éviter de soumettre à un tribunal inférieur des actes émanant d'un ministre, on considère alors la liquidation comme un exposé pur et simple des prétentions de l'État ; elle n'est pas, en pareille hypothèse, la matière sur laquelle s'exerce la juridiction du Conseil, ce dernier fixe lui-même le chiffre du décompte, sans rien annuler ni rien réformer.

Il en résulte que l'entrepreneur n'est pas soumis au délai de pourvoi contre les décisions administratives (1) (deux mois), il

1. Sauf les cas d'erreur ou de double emploi (art. 541 du Code de procédure civile).

pourra intenter son action dans le délai de droit commun (trente ans), sauf disposition spéciale des cahiers des charges (1).

Dans les questions qui ne sont pas de la compétence des Conseils de préfecture mais de celle du Conseil d'État ou des tribunaux judiciaires, ces deux catégories de tribunaux, au contraire, prononceront l'annulation ou la réformation de la décision ministérielle, constitutive de la liquidation. De là des conséquences inverses de l'espèce précédente : la liquidation est ici une décision administrative faisant grief, et non pas un simple exposé de prétentions. Elle joue un rôle analogue à celui de l'arrêt du conseil de préfecture intervenu dans la première hypothèse.

En faut-il conclure que c'est, non pas seulement une décision au sens juridique du mot, mais un acte juridictionnel au même titre que l'arrêt du Conseil de préfecture ? C'est poser la fameuse question du ministre-juge dans laquelle nous ne croyons pas devoir entrer, nous bornant à constater que la jurisprudence a, depuis longtemps, abandonné cette doctrine. Il en résulte que :

1° Les décisions ministérielles ne sont pas forcément motivées ;

2° Sous réserve des droits acquis, elles peuvent être rapportées ;

3° Rendues par défaut (c'est-à-dire sans avoir entendu l'intéressé), elles ne sont pas susceptibles d'opposition.

Quoi qu'il en soit, en rendant leurs décisions, les juges n'arrêtent pas le décompte définitif formant la liquidation, fixant la dette

1. Suivant l'article 50 du cahier des clauses et conditions générales du 15 février 1909 régissant les marchés des travaux publics de la guerre, l'entrepreneur qui n'a pas saisi le Conseil de préfecture dans un délai de six mois est considéré comme acceptant les décisions du ministre.

de l'État. Le plus souvent, en pratique, le juge n'est même saisi que de certains articles de la liquidation et non de son ensemble. En serait-il autrement qu'il renverrait toujours le créancier devant le ministre liquidateur pour l'établissement du compte au moyen des éléments arrêtés par le jugement car, comme nous l'avons dit au commencement du présent chapitre, la liquidation ne consiste pas uniquement à reconnaître l'existence et le montant de la dette, mais à constater l'observation d'autres conditions que, seul, le ministre peut apprécier (déchéance, etc.).

En outre, si l'autorité de la chose jugée s'oppose à l'administration, comme aux simples citoyens, si les jugements de l'autorité judiciaire ou administrative ne peuvent être ni critiqués, ni modifiés, il ne faut cependant pas s'exagérer l'importance de ce principe ; en effet, dans les cas où les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs (ou le ministre) ont successivement à examiner le même litige, chacun au point de vue qui le concerne, les tribunaux administratifs (ou le ministre) ne sont pas tenus de suivre les tribunaux judiciaires dans leur appréciation des circonstances de fait et des conséquences qu'ils en tirent. Sans toucher au fond du jugement, ils les apprécient à nouveau et en déduisent des conséquences qui peuvent différer des précédentes et forment, seules, la base de la dette de l'État.

Dans le département de la Guerre, aucune dépense ne peut être liquidée que par le ministre ou par ses délégués (art. 70 du décret du 3 avril 1869, qui reproduit l'article 62 du décret 31 mai 1862.)

Chaque ordonnateur liquide les dépenses qu'il ordonnance, les liquidations ainsi faites par délégation ne devenant défini-

tives qu'après avoir été soumises à la revision ministérielle (décret du 11 mai 1889 et instruction du 17 mars 1904).

A quel moment s'effectue la liquidation ?

« Aucun paiement, dit l'article 71 du décret du 3 avril 1869, ne pouvant être effectué que pour l'acquittement d'un service fait, la constatation des droits des créanciers précède toujours l'émission des ordonnances ou mandats de paiement, sauf les exceptions spécifiées au règlement. »

Il est, en effet, dans l'ordre logique des choses, que l'État reconnaisse l'existence de ses dettes et leur quotité avant de procéder à l'ordonnancement qui ouvrira ses caisses aux créanciers.

Cette règle générale souffre des dérogations importantes dans le département de la Guerre où la nature des besoins à satisfaire et leur urgence nécessitent le plus souvent la remise, aux créanciers, à leurs représentants ou à des intermédiaires, des sommes correspondant à des ordonnancements effectués sans qu'il y ait eu service fait ou, tout au moins, sans que ce service ait pu être constaté.

Tels sont les ordonnancements concernant les avances aux régisseurs, la solde des corps de troupe (officiers et troupe), celle des officiers sans troupe, les masses, les frais de déplacement, les allocations aux soutiens de famille, les gratifications de réforme, secours (1), etc...

Les documents servant à constater la liquidation varient suivant qu'il s'agit de dépenses dites « régularisables sur revues », ou non.

1. Une analyse de ces catégories d'ordonnancements sera faite à la quatrième partie.

Pour la première catégorie, dépenses des corps de troupes (solde et masses) et des officiers sans troupe, il est établi trimestriellement des revues de liquidation dont le mécanisme particulier sera examiné ultérieurement.

Pour toutes les autres dépenses, les résultats de la liquidation provisoire des ordonnateurs secondaires sont consignés dans des rapports de liquidation (les ordonnateurs sous-délégués du service de l'intendance produisent aux directeurs des états de liquidation), mettant en regard, d'une part, les droits constatés, c'est-à-dire les dettes reconnues par les délégués du ministre, et, d'autre part, les ordonnancements effectués par leurs soins.

Les rapports de liquidation sont appuyés d'une copie des pièces justificatives ; la revision ministérielle peut ainsi s'exercer en toute connaissance de cause dans chacune des directions intéressées au ministère. Si des erreurs sont relevées, le ministre, malgré la liquidation provisoire, les ordonnancements et les paiements effectués, revient sur les arrêtés de compte et poursuit par toutes voies de droit le remboursement au Trésor des sommes perçues en trop.

Les rapports de liquidation sont ensuite transmis, par chaque direction, à la Direction du Contrôle qui les récapitule en un rapport général, par chapitre, soumis à la signature du ministre ; puis, rapports de liquidation et rapport général sont mis à la disposition de la commission de vérification des comptes des ministres et de la Cour des Comptes, pour leur permettre d'exercer leurs vérifications respectives, préalables à la loi de règlement des comptes de l'exercice.

CHAPITRE III

L'ORDONNANCEMENT

La dette de l'Etat et son montant ayant été reconnus par la liquidation, l'ordonnancement vient ensuite imputer la dépense sur un crédit législatif et donner à un comptable l'ordre d'ouvrir sa caisse.

L'ordonnancement n'est donc pas autre chose qu'un exécutoire contre le Trésor.

Au point de vue matériel, il consiste dans la délivrance au créancier du titre de paiement émis à son profit, sur le Trésor, par l'ordonnateur.

Au point de vue juridique, on peut le définir en disant que l'ordonnancement est l'application aux crédits des services faits, quand ces derniers ont reçu une expression numérique de la part de la liquidation (1).

Puisque l'ordonnancement représente l'acte par lequel il est disposé d'un crédit, l'autorité investie du droit d'ordonnancement est évidemment celle à laquelle les crédits sont ouverts par l'autorité budgétaire, c'est-à-dire les ministres. « Aucune dépense faite pour le compte de l'Etat ne peut être acquittée si elle n'a été

1. Lyon, *Matières budgétaires* (*Revue du service de l'intendance*, 1896, p. 3).

préalablement ordonnancée directement par un ministre ou mandatée par les ordonnateurs secondaires, en vertu de délégations ministérielles (1). »

Mais, comme pour la liquidation, il y a, ici encore, des nécessités de déconcentration, obligeant le ministre à déléguer ses pouvoirs aux autorités inférieures ; c'est qu'en effet, entre les fonctions de liquidateur et d'ordonnateur existe une quasi-indivisibilité.

On pourrait prétendre qu'une saine organisation financière exigerait non seulement la séparation des attributions d'ordonnateur et de comptable, mais encore l'exclusion chez une même personne des trois fonctions actuellement attribuées à l'ordonnateur : l'agent qui passerait les conventions et les marchés ne serait pas le même que celui chargé de l'évaluation de la dépense qu'ils impliquent et, enfin, l'ordre de payer le créancier, donné au comptable, émanerait d'une troisième personne.

Pousser la division du travail et des attributions jusque-là serait excessif. Il en résulterait souvent, indépendamment d'un accroissement extraordinaire du personnel, une confusion, un enchevêtrement dans les attributions, un manque de précision dans les rôles à remplir des plus préjudiciables. Ce serait d'ailleurs, sous prétexte d'assurer la moralité du personnel et, par suite, l'économie dans les dépenses, aller bien souvent à l'encontre du but poursuivi.

Une dépense étant engagée, nul n'est en effet mieux placé que celui qui a passé le contrat initial, surveillé son exécution pour en déduire la dette de l'État ; cette dette étant fixée, l'exécutoire sur le Trésor peut tout naturellement être donné par le liquidateur.

1. Article 82 du décret du 31 mai 1862.

Contrairement à ce que semblent supposer les textes, ce dernier acte n'est ni essentiel ni fondamental, ce qui importe, l'acte primordial dans les fonctions de l'ordonnateur-liquidateur, c'est la liquidation par laquelle il reconnaît, provisoirement ou définitivement, la dette de l'État après avoir, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, pesé, apprécié et jugé les titres du créancier, après avoir, en un mot, reconnu le service fait. Le reste, l'ordonnancement, n'est qu'une opération mécanique et d'ordre, d'importance secondaire, ayant pour objet la constatation d'une régularité apparente et la concordance à établir entre les dépenses et les crédits dans la division et l'affectation budgétaire (1).

Quand l'ordonnateur n'a pas le pouvoir de s'immiscer dans la liquidation, son rôle est bien restreint.

En fait, les deux attributions sont le plus souvent confondues sur la même tête, la concentration des deux opérations est le droit commun de la matière.

Les règles d'organisation des services présentent cependant quelques exemples de disjonction.

Le plus important concerne les dépenses *de la Marine*. Depuis le décret du 25 août 1900 qui a consacré l'autonomie des directions, les rendant indépendantes du commissariat, les directeurs (constructions navales, artillerie navale, travaux hydrauliques, santé) préparent leurs marchés, liquident les dépenses, établissent les mandats qui sont rendus exécutoires par l'apposition de la signature du commissaire général, ordonnateur secondaire unique pour toutes les dépenses de son arrondissement administratif.

1. Sous-intendant militaire Baratier, *De l'administration militaire*. Paris, 1872, p. 22.

La Marine a suivi la Guerre, elle a calqué sa loi du 16 mars 1882 dans ses décrets du 25 août 1900 et du 18 décembre 1909. Pourquoi s'est-elle arrêtée en chemin pour le point particulier qui nous occupe ?

Nous n'en apercevons pas les raisons. Le rôle du commissaire général ordonnateur est de pure forme. C'est ce que reconnaît le commissaire de première classe Douillard dans le cours enseigné aux élèves — commissaires de la Marine où il s'exprime ainsi : « Sans doute, le décret du 25 août 1900 n'a nullement modifié les attributions de l'ordonnateur, telles qu'elles sont définies par le décret du 31 mai 1862. Mais il enlève à l'ordonnancement la portée, la signification qu'il avait sous le régime de 1844. N'ayant plus aucune autorité sur les services liquidateurs, le commissaire général ne peut plus opérer qu'une vérification de forme. Il s'assure que les liquidations qui lui sont transmises pour être ordonnancées portent sur des crédits ouverts et sont régulièrement établies au point de vue de l'imputation budgétaire, du calcul de la dépense et des pièces justificatives, annexées au mandat. »

Sa mission, en définitive, fait, sur la plupart des points, double emploi avec celle du payeur.

Le département *des Colonies*, pour ses dépenses militaires, offre un autre exemple de disjonction. Suivant le décret du 20 juin 1906, le directeur de l'intendance d'un groupe de colonies est chargé de l'ordonnancement des dépenses de tous les services, ces dépenses étant engagées et liquidées dans les services d'artillerie et de santé par leurs directeurs.

Mais, dans l'espèce, le rôle de l'ordonnateur est tout autre que dans la marine, car il doit « s'assurer de la régularité des dépenses qu'il est chargé d'ordonnancer en procédant ou faisant procéder aux revues d'effectifs, recensements de matériel, etc. »

En un mot, il peut intervenir dans la liquidation en s'assurant de la réalité du service fait.

Ici encore, cependant, on a calqué, dans le décret de 1906, la loi du 16 mars 1882, sans aller jusqu'à donner l'ordonnement aux directeurs de service (artillerie, santé). Pourquoi ? Dans l'armée, la marine, les colonies, la lutte pour l'autonomie des services, en vue d'échapper à la tutelle des corps à compétence exclusivement administrative (intendance, commissariat) a duré longtemps ; la loi du 16 mars 1882 y a mis fin pour l'armée de terre en supprimant l'ingérence de l'intendance dans les autres services (artillerie, génie, santé), l'évolution logique — qu'on le regrette ou non — conduira les départements de la Marine et des Colonies à donner l'ordonnement aux services dont l'autonomie a été admise.

Cette constatation faite, il faut se demander comment sont désignés les ordonnateurs.

Comme les délégués liquidateurs, les délégués ordonnateurs sont généralement désignés par des décisions ministérielles, il serait plus correct, nous l'avons déjà fait remarquer, qu'ils le soient par décret. Cette critique ne s'applique pas, toutefois, au département de la Guerre où la désignation est faite par la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée.

Ainsi que nous l'avons exposé au chapitre traitant de l'engagement des dépenses, cette loi désigne le général commandant le corps d'armée comme chef responsable de l'administration de son corps d'armée. Il serait, par suite, logique de lui déléguer les crédits et, de ce fait, suivant les principes généraux, la liquidation et l'ordonnement rentreraient dans ses attributions.

Or, il n'en est rien : nous avons vu qu'en ce qui concerne l'engagement des dépenses, l'action du commandant de corps d'armée était très restreinte ; pour leur liquidation et leur

ordonnancement, le général n'intervient même pas. On a considéré, en effet, que seuls les agents des services possédaient la compétence technique voulue pour liquider et ordonnancer. Si ces attributions avaient été confiées au commandant de corps d'armée il n'aurait pu en résulter qu'un déplacement de responsabilités. Au reste, il ressort nettement des rapports et des discussions de la loi que tel ne doit pas être le rôle que le législateur de 1882 s'est proposé d'assigner au chef du corps d'armée, chef au degré supérieur de l'administration et non chargé de son exécution matérielle même dans ses manifestations les plus élevées.

Pour ces raisons, l'article 4 de la loi dispose que : « La délégation des crédits est faite par le ministre aux directeurs des services qui sont chargés de l'ordonnancement des dépenses. »

Dans le service *de santé*, il existe un directeur par corps d'armée qui est seul délégataire des crédits, et, par suite, unique ordonnateur secondaire.

Dans les services *de l'artillerie et du génie*, le texte de la loi de 1882 (qui suppose un directeur au chef-lieu du corps d'armée) ne s'applique qu'avec des réserves :

Dans le service de l'artillerie, il n'existe pas de directeur au chef-lieu du corps d'armée, chaque directeur ou chef d'établissement est déclaré « ordonnateur secondaire (1) » par les règlements d'organisation du service ; dans celui du génie, certains corps d'armée possèdent plus d'un directeur et certains chefs d'établissement sont, en outre, ordonnateurs secondaires.

Le service *de l'intendance* est le plus important des services.

1. On pourrait peut-être se demander si ces directeurs ou chefs d'établissement ont la compétence technique voulue, leur instruction antérieure ne les ayant en aucune façon préparés à l'accomplissement de la mission d'ordonnateur-liquidateur qui leur est confiée.

ordonnateurs. Comme dans le service de santé, un directeur existe au chef-lieu du corps d'armée, mais la loi lui ouvre un pouvoir spécial : « Dans le service de l'intendance, les directeurs ont la faculté de sous-déléguer tout ou partie de leurs crédits aux fonctionnaires de l'intendance soumis à leur direction (1) (art. 4).

L'intendance étant chargée de l'ordonnancement de nombreuses dépenses, les besoins du service avaient nécessité, bien avant 1882, la sous-délégation des crédits aux sous-intendants militaires qui deviennent ainsi ordonnateurs secondaires sous-délégataires (2).

Bien plus, comme il n'existe en principe qu'un sous-intendant au chef-lieu de chaque département, alors que des ordonnancements peuvent être nécessaires d'urgence dans une garnison quelconque autre que celle où il réside, le décret du 10 février 1890 a prévu, dans chaque garnison, des suppléants des sous-intendants militaires chargés notamment de la délivrance des bons provisoires de frais de déplacement et de l'ordonnancement, à titre provisoire, des mandats de solde dans certains cas particulièrement urgents et sous réserve de la régularisation par le sous-intendant dont ils dépendent (3).

Postérieurement à la loi de 1882, le service *géographique* et le

1. La même faculté existe dans le commissariat de la marine, dans le département des colonies (intendance coloniale) et dans les départements où les préfets sous-délèguent aux ingénieurs en chef.

2. En fait, les directeurs usent largement de la faculté qui leur est ouverte et sous-délèguent très généralement la totalité des crédits mis à leur disposition ; ce n'est qu'exceptionnellement qu'ils émettent des mandats, de même que ce n'est que très exceptionnellement que le ministre émet des ordonnances de paiement.

3. Ici encore, il faut dire que, le plus généralement, ces officiers n'ont aucune compétence technique, ni pour l'appréciation des droits ni pour l'émission des titres de paiement.

service *aéronautique* ayant acquis leur autonomie, leurs chefs sont devenus ordonnateurs.

Enfin, pour terminer l'énumération, il faut y ajouter : la plupart des directeurs *des établissements spéciaux* prévus par l'article 7 de ladite loi, le *chef du service intérieur* au ministère de la Guerre qui est ordonnateur secondaire de l'administration centrale, et le *directeur des Invalides*.

Ces indications étant données, il convient de se demander quel est le nombre d'ordonnateurs de chaque service et le chiffre des crédits qu'ils administrent ; nous montrerons ainsi leur importance relative dans la gestion des sommes mises à la disposition du ministre de la Guerre.

Le service de l'artillerie possède 68 ordonnateurs qui emploient 88.045.000 francs de crédits (1).

Celui du génie, 48 ordonnateurs qui emploient 49 millions 792.000 francs de crédits (2).

Le service de santé, 28 ordonnateurs qui emploient 17 millions 095.000 francs de crédits.

Le service *aéronautique*, 5 ordonnateurs qui emploient 40.745.000 francs de crédits.

Le service géographique, 1 ordonnateur qui emploie 968.000 fr. de crédits.

Les dépenses des Invalides et du musée de l'armée sont ordonnancées par le directeur de l'établissement qui dispose de 200.000 francs de crédits.

L'ordonnateur secondaire du ministère emploie 9.300 000 fr. de crédits concernant les dépenses du personnel militaire et

1. Dont 2.246.000 francs afférents au harnachement de l'artillerie et 225.000 francs afférents aux frais de déplacement spéciaux à ce service.

2. Dont 132.000 francs afférents au harnachement du génie et 138.000 fr. afférents aux frais de déplacement spéciaux à ce service.

civil et celles du matériel de l'administration centrale, les dépenses du service des chemins de fer, des imprimés et bibliothèques, les traitements des fonctionnaires du contrôle, les dépenses secrètes, etc.

Au total, les 152 ordonnateurs ci-dessus consomment un chiffre de crédits s'élevant à 206.145.000 francs ; le complément (1) : (983.224.000 — 206.145.000) 777.079.000 francs étant du ressort du service de l'intendance (métropolitaine ou coloniale).

Ce service dispose de 279 ordonnateurs (2) qui administrent les crédits relatifs : à la solde de tous les militaires (sauf les ordonnancements effectués par le chef du service intérieur), aux prestations d'alimentation et des masses des corps, aux dépenses de vivres, fourrages, chauffage, habillement, couchage, harnachement aux frais de déplacement (3), aux transports du matériel, aux allocations des soutiens de famille, secours, gratifications, réparations civiles, etc.

On voit, par ce qui précède, que le service de l'intendance a une sorte de compétence générale dans le rôle d'ordonnateur.

C'était, avant 1882, et c'est encore aujourd'hui, le service administratif par excellence. Ainsi, alors que les autres services sont restreints à la consommation des crédits concernant exclusivement leurs dépenses de matériel et de leurs personnels civils, celui de l'intendance est ordonnateur pour tous les services généraux (solde, transports, etc.).

Connaissant les ordonnateurs, il y a lieu maintenant d'exa-

1. En principe, comme nous l'avons dit, il n'est pas délivré d'ordonnances de paiement, tous les crédits sont consommés par des mandats.

2. Dont 28 ordonnateurs secondaires et 251 ordonnateurs sous-délégués.

3. Sauf la portion revenant à l'artillerie et au génie pour ces deux services.

miner dans quelles limites ils peuvent exercer leurs pouvoirs.

Les ordonnateurs sont soumis à une double limitation. La plus essentielle est celle qui résulte du chiffre maximum des crédits inscrits au budget au titre des chapitres ou subdivisions de chapitres sur lesquels doit porter l'ordonnancement.

Une seconde limitation résulte du décret de distribution mensuelle de fonds. Chaque mois, les ministres demandent à leur collègue des Finances les sommes qui leur sont nécessaires pour le mois suivant. Autrefois, il arrivait que le ministre des Finances faisait réduire les propositions des autres ministres ; aujourd'hui, les ressources de la Trésorerie sont telles que le décret de distribution homologue toujours les demandes des ministres. Cette procédure ne constitue donc plus, à ce titre, qu'une simple mesure d'ordre, mais elle reste indispensable pour permettre à la Trésorerie d'aménager ses caisses, et au ministre et à ses agents d'exercer leur contrôle sur les ordonnateurs.

Comment les ordonnancements sont-ils effectués ?

Suivant l'article 84 du décret du 31 mai 1862, les ordonnances des ministres se divisent en ordonnances *de paiement*, et en ordonnances *de délégation*.

Il faut remarquer que l'ordonnance de paiement, seule, représente véritablement la consommation d'un crédit, l'autre n'est que la délégation du droit de consommer un crédit à une autorité subordonnée.

« Les ordonnances *de paiement*, dit le même article, sont celles qui sont délivrées directement par les ministres, au profit d'un ou plusieurs créanciers de l'État. »

Cette formule est incomplète à deux points de vue : d'une part, elle n'envisage pas le paiement fait à des intermédiaires comme dans les régies de dépenses ; d'autre part, elle n'indique pas le caractère de collectivité que peut affecter une ordonnance :

une ordonnance peut, en effet, non seulement comprendre plusieurs créanciers, mais encore porter sur plusieurs caisses et sur plusieurs chapitres.

« Les ordonnances de *délégation* sont celles par lesquelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leurs crédits par des mandats de paiement au nom d'un ou de plusieurs créanciers » (art. 84 précité).

De même que la précédente, cette définition, dans la partie où elle envisage les mandats de paiement comme s'appliquant à un ou plusieurs créanciers, n'est pas exempte de critiques, les mandats sont, en effet, toujours individuels et il ne saurait en être autrement puisqu'ils sont remis à chaque créancier (art. 86 du même décret).

Toutes les ordonnances sont adressées au ministre des Finances (Direction du mouvement général des fonds), en double expédition, accompagnées d'extraits destinés aux comptables qui doivent effectuer le paiement.

Le ministre des Finances, après s'être assuré qu'il existe des crédits disponibles, garde un exemplaire de l'ordonnance et renvoie l'autre revêtu de son visa au ministre ordonnateur, puis il adresse les extraits aux payeurs.

Quant aux créanciers de l'État ou aux ordonnateurs secondaires, ils sont avisés par le ministre ordonnateur, les premiers, au moyen de lettres d'avis, les seconds, au moyen d'extraits d'ordonnances de délégation.

Dans le service de l'Intendance, les sous-délégations sont faites par les directeurs placés au chef-lieu des corps d'armée entre les sous-intendants militaires. Un état de répartition est adressé par leurs soins au trésorier payeur de leur département, lequel informe ses collègues des autres départements du corps

d'armée. Des extraits de cet état de répartition avisent les sous-délégués.

On aperçoit, dès maintenant, comment la surveillance relative à la disponibilité des crédits peut-être exercée :

1° Pour toutes les ordonnances (de délégation ou de paiement) par le rouage central du Trésor public, seul à même d'apprécier si la double limitation des crédits budgétaires et du décret mensuel est respectée.

2° Pour les mandats des ordonnateurs secondaires et sous-délégués par le payeur départemental sur la caisse duquel chaque ordonnateur doit exclusivement émettre ses mandats.

Aux armées, les ordonnateurs sont, en principe, les mêmes qu'en temps de paix, des mesures différentes sont toutefois prises en vue de simplifier la forme des délégations et d'éviter, qu'en l'absence de crédits délégués, les paiements ne soient suspendus ; c'est qu'en effet, en campagne, nous l'avons montré en traitant de l'engagement des dépenses, une chose prime tout : pourvoir immédiatement aux besoins, même au détriment des formes, fussent-elles aussi importantes que celles posées par la comptabilité publique.

L'administration étant assurée par armée (groupe de plusieurs corps d'armée) sous la responsabilité du général commandant en chef, c'est à ce dernier que devraient être délégués les crédits. Les raisons s'y opposant sont encore plus fortes qu'en temps de paix, ce qui n'empêche pas le chef de l'armée d'en disposer à son gré par la combinaison suivante. Aux termes de l'article 5 de la loi du 16 mars 1882, la délégation des crédits est faite, pour tous les services, à l'Intendant d'armée qui les sous-délègue, au fur et à mesure des besoins, aux directeurs des services intéressés sur l'ordre du Général directeur des

services et des étapes, lequel reçoit, à cet effet, les instructions du général commandant l'armée.

L'intendant d'armée étant ordonnateur secondaire, les directeurs de services sont sous-délégataires. En outre, dans le service de l'intendance, les directeurs de chaque corps d'armée pouvant, comme en temps de paix, sous-déléguer les crédits qui leur sont attribués aux sous-intendants militaires sous leurs ordres, ceux-ci deviennent sous-délégataires au deuxième degré. Des avis des sous-délégations du premier et du deuxième degré sont adressés aux payeurs d'armée, de corps d'armée et aux préposés payeurs.

Mais il a fallu prévoir le cas où les ordonnances de délégation ne pourraient pas parvenir aux troupes en campagne.

L'article 129 du décret du 3 avril 1869 dispose à cet effet que, en cas d'insuffisance des crédits ouverts « les ordonnateurs secondaires sont autorisés, en raison des difficultés de communication qui peuvent exister, à continuer d'émettre des mandats payables immédiatement et imputables sur le plus prochain crédit. Ils remettent, dans ce cas, au payeur une autorisation générale de paiement délivrée par le général commandant en chef. » (Art. 42 du décret du 22 mars 1877 et 53 de l'instruction du ministre des Finances du 1^{er} octobre 1877) (1).

1. Il faut signaler ici une anomalie dans la rédaction de l'article 22 du décret du 22 mars 1877, dont nous avons parlé en traitant de l'engagement des dépenses aux armées. Cet article énonce ce qui suit : « Toutefois, les ordonnances de délégation sont provisoirement remplacées en campagne par des autorisations de dépenses délivrées par les généraux commandant en chef. » Si, contrairement à ce que nous pensons, les autorisations de dépenses du général en chef sont destinées à remplacer provisoirement les ordonnances de délégation, c'est qu'elles ouvrent les crédits. Quelle serait alors l'utilité de l'autorisation générale de paiement ? Il est vraisemblable que l'autorisation de dépenses permet seulement, comme son nom l'indique, l'engagement des dépenses par les directeurs des services de l'armée, et que l'autorisation générale de paiement sert à parer l'insuffisance des délégations de crédits émanant du ministre. Il serait à désirer que ces obscurités disparaissent de la réglementation.

Ainsi, les généraux commandant les corps d'armée qui peuvent autoriser les engagements de dépenses sans limitation, peuvent aussi, et c'est logique, permettre les paiements qui s'ensuivent.

Ajoutons que tous les documents relatifs aux délégations ou aux autorisations de paiement sont collectifs, c'est-à-dire qu'ils sont établis sans distinction de chapitre. Toutefois, les ordonnateurs doivent faire emploi des crédits par subdivisions budgétaires et, à la fin de l'exercice, les ordonnances de délégation sont remplacées par des ordonnances d'imputations définitives établies par chapitre d'émission des mandats (art. 108 du décret du 3 avril 1869).

Après avoir indiqué quels étaient les ordonnateurs, dans quelles limites et sous quelles formes ils peuvent effectuer leurs ordonnancements, il reste à exposer certaines règles générales qui présentent d'autant plus d'intérêt pour nous que le département de la Guerre a une tendance à s'y soustraire (1).

Suivant les dispositions de l'article 10 du décret du 31 mai 1862 « aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits, et pour l'acquittement d'un service, fait » (sauf le cas d'avance aux agents des services régis par économie).

Les prescriptions contenues dans cet article sont édictées au point de vue du paiement, mais elles règlent aussi, par voie de conséquence, la matière de l'ordonnancement.

Examinons chacune d'elles ;

a) les paiements ne pouvant être faits qu'au véritable créancier, les ordonnancements doivent être libellés au nom des

1. Une analyse de ces modalités particulières sera faite à la quatrième partie.

auteurs des services faits, fussent-ils morts, interdits, mineurs ou femmes mariées. Telle est la règle.

Or, indépendamment de l'exception concernant les avances aux régisseurs, agents intermédiaires entre le Trésor et les créanciers réels, ils faut en citer d'autres se rapportant au département de la Guerre. C'est ainsi que : les mandats des corps sont établis au nom des conseils ou de l'officier commandant, représentant légalement les parties prenantes qui forment la collectivité. (Loi du 16 mars 1882).

Les mandats pour paiement des dépenses de réquisition sont établis au nom du receveur municipal, intermédiaire entre l'État et les créanciers réels. Cette mesure est la conséquence du système des réquisitions adressées par l'autorité militaire, non aux particuliers, mais à la commune. (Loi du 2 juillet 1877).

Les mandats pour allocations gracieuses (secours, etc.) sont établis, dans certains cas, au nom des personnes autorisées à toucher les fonds. On a voulu éviter ainsi les frais d'une procuration aux titulaires des secours, lorsqu'ils sont invalides.

Enfin, il faut citer les mandats établis au nom des bénéficiaires des délégations souscrites par les militaires faisant partie d'une armée mobilisée ou d'un corps expéditionnaire (art. 18 du décret du 10 janvier 1912).

b) Le créancier doit justifier de ses droits. Logiquement, cette justification devrait être faite par le créancier au payeur ; mais, aux termes de l'ordonnance royale du 26 novembre 1831, l'administrateur s'est fait, à ce point de vue le « mystérieux gesteur » (1) de ses créanciers.

Par suite les bordereaux d'émission des mandats sont accompagnés des pièces justificatives, outre les mandats eux-mêmes.

1. Lyon, *Matières budgétaires*, op. cit., p. 34.

Après vérification de ces pièces, les mandats sont renvoyés aux ordonnateurs revêtus de la mention *vu bon à payer* par les préposés du comptable ou par lui-même, ce qui les transforme en un véritable chèque nominatif.

Ce système ne s'appliquait d'abord qu'aux mandats payables hors de la résidence du trésorier payeur, puis le décret du 1^{er} mai 1867 l'a généralisé. Une exception existe cependant encore ; elle concerne le département de la Seine où les mandats, étant exclusivement payables par le caissier payeur central, ne sont pas soumis à son visa préalable (1).

Les mandats, dans le département de la Seine, ne sont donc pas des chèques et si les pièces justificatives ne paraissent pas suffisantes, s'il n'existe pas de crédits disponibles, le payeur en réfère à l'ordonnateur, mais pendant ce temps, il peut arriver que les créanciers se présentent aux guichets et essuient un refus.

On ne s'explique que difficilement la situation particulière faite au caissier payeur central, qui ne se trouve pas, pour ses paiements, dans une situation différente de celle des trésoriers payeurs des départements, pour les paiements auxquels ceux-ci procèdent directement eux-mêmes.

En dehors de l'exception que nous venons de relater, le département de la Guerre offre, ici encore, son contingent de dérogations à la règle.

En cas d'urgence, les mandats d'avances délivrés aux officiers acheteurs du service des subsistances leur sont remis *sans visa* du payeur, à charge par l'ordonnateur d'en informer le payeur (2).

1. Renvoi 1 à l'art. 133 du décret du 3 avril 1869.

2. Décret du 9 juin 1911.

Pour accélérer le service, aux armées, tous les mandats sont remis aux titulaires *sans visa* (1).

Enfin, tous les mandats émis pour le service de la mobilisation sont payés à présentation, *sans visa préalable*, sous réserve de la production ultérieure des pièces justificatives (2). Cette mesure s'explique par les circonstances exceptionnelles du moment.

Du fait que les mandats sont, comme nous l'avons indiqué, de véritables chèques nominatifs, il ne faut pas en conclure qu'ils soient payables à vue. L'art. 90 du décret du 31 mai 1862 accorde au Trésor un délai de cinq jours pour les mandats et de dix jours pour les ordonnances.

Ces délais ne sont toutefois pas applicables aux dépenses de solde, à celles qui ont un caractère d'urgence évident et enfin aux paiements effectués en campagne (3).

c) Les paiements ne peuvent être effectués que pour un *service fait* (sauf le cas des avances aux agents des services régis par économie, lesquelles, en règle générale, mais non absolue, s'appliquent à un service à faire).

Comme dans les cas précédents, le département de la Guerre fait exception à la règle dans les circonstances suivantes :

La solde de la troupe est payée d'avance par quinzaine (4), les frais de déplacement et les allocations aux soutiens de famille sont avancés par le Trésor (5).

En cas de mouvements des troupes, des avances sont faites

1. Art. 55 de l'Instruction du ministre des Finances, du 1^{er} octobre 1877.

2. Décret du 29 février 1883.

3. Art. 164 et 164 bis du décret du 3 avril 1869.

4. Art. 21 du décret du 10 janvier 1912.

5. Art. 40 du décret du 12 juin 1908 et art. 7 de l'Instruction du 16 janvier 1911.

dans la limite d'une quinzaine de solde aux officiers et sous-officiers à solde mensuelle et de 20.000 francs aux corps pour assurer leur alimentation pendant la route (1).

Enfin, les allocations de gratification et les secours sont également payés d'avance (2).

Les paiements étant faits d'avance, il va de soi que, dans tous les cas, les ordonnancements eux-mêmes sont effectués avant tout service fait.

En se plaçant dans l'hypothèse générale des ordonnancements et des paiements après service fait, il faut remarquer qu'ils s'appliquent soit à une dépense intégrale, soit à des acomptes, ceux-ci étant complétés par des ordonnancements et par des paiements pour solde.

Les ordonnances ou mandats pour acompte supposent un service non entièrement terminé et dont la date d'achèvement serait trop éloignée pour faire attendre le paiement jusqu'à ce moment. On procède alors à des liquidations et à des ordonnancements partiels, qui portent sur un service déjà fait, mais dont le montant ne peut dépasser les 5/6 de ce service (3). Or, une différence importante est à signaler entre les ordonnancements et les paiements pour acompte et ceux pour dépense intégrale ou pour solde.

Dans les ordonnancements pour dépense intégrale ou pour solde, le paiement éteint une dette, et les deniers perdent le caractère de deniers publics. Au contraire, dans les ordonnan-

1. Art. 18 et 102 du décret du 20 mars 1906.

2. Nomenclature des pièces justificatives jointe au décret du 3 avril 1869.

3. Dans le département de la Guerre, en Algérie, aux armées et pour certains travaux du génie, la retenue de garantie peut descendre jusqu'à 1/12, l'ordonnancement portant sur les 11/12 du service fait (art. 143 du décret du 3 avril 1869).

gements pour acompte, le paiement est effectué provisoirement, sauf à faire compte ultérieurement, il en résulte que les deniers conservent leur caractère de deniers publics et qu'ils pourraient être répétés par la procédure des arrêts de débet instituée par la législation de l'an VIII.

Pour terminer ce chapitre, il y a lieu de se demander si les créanciers de l'État, dont la dette a été reconnue par la liquidation, administrative ou contentieuse, possèdent une action en vue d'obliger l'État à ordonnancer.

Peuvent-ils recourir aux tribunaux dans ce but ?

A cette question, il faut répondre par la négative. L'administration doit rester libre d'apprécier quelles sont les dettes qu'elle doit d'abord acquitter. C'est un principe de droit public constamment reconnu. Il s'ensuit qu'aucune décision judiciaire ne peut obliger un ordonnateur à employer un crédit à un objet qu'elle détermine.

Toutefois, le refus d'ordonnancement pourrait être annulé si la nature des motifs donnés par le ministre était susceptible de donner lieu à réclamation, mais ajoutons que, même après le jugement annulant la décision du ministre, celui-ci demeure toujours libre de ne pas ordonnancer en déclarant qu'il n'existe pas de crédits disponibles.

CHAPITRE IV

LE PAIEMENT

Le rôle de l'ordonnateur étant épuisé, le créancier de l'État étant en possession, soit d'un extrait d'ordonnance directe, soit d'un mandat, n'a plus qu'à se présenter à une caisse du Trésor pour obtenir son paiement.

Quels sont les comptables détenteurs des caisses et suivant quelles formalités devront-ils satisfaire aux ordonnancements ? Telles sont les questions à examiner.

Les paiements sont effectués : 1° *directement*, dans le département de la Seine : par le caissier payeur central du Trésor ; dans chaque département : par les trésoriers payeurs généraux ; en Algérie : par le trésorier général à Alger et les payeurs principaux ; en Tunisie : par le receveur général des finances ; aux colonies : par les trésoriers payeurs coloniaux ; les trésoriers particuliers et les préposés du Trésor ; aux armées : par les payeurs généraux et les payeurs de corps d'armée ; 2° *indirectement*, par des agents (receveurs de finances, percepteurs, etc.) opérant pour les comptables en titre.

En outre, dans les départements, les receveurs des deniers publics autres que les receveurs particuliers et les percepteurs

peuvent être appelés à concourir aux paiements pour le compte du trésorier payeur général.

D'autres agents sont enfin chargés d'assurer les paiements des dépenses spéciales du service auquel ils appartiennent : agents comptables de l'Imprimerie Nationale, de l'École centrale, de la Légion d'honneur, etc.

Les receveurs des postes de certaines places d'Algérie doivent même intervenir pour le paiement des indemnités de frais de déplacement des militaires.

ROLE DES COMPTABLES

On sait que notre système de comptabilité publique est basé sur la séparation des fonctions des deux catégories d'agents qui interviennent dans l'exécution des budgets : les ordonnateurs et les comptables.

De tous les principes qui importent le plus au bon ordre dans l'administration des deniers publics, on reconnaît qu'il n'en est pas de plus essentiel et de plus fécond en heureux résultats : l'autorité qui a qualité pour diriger l'emploi des fonds (irresponsable pécuniairement) (1) n'est pas chargée d'acquitter les dépenses qu'elle a engagées, liquidées et ordonnancées ; ce soin revient au comptable. Mais, ce dernier ne doit donner suite aux ordonnancements que s'il a la certitude d'acquitter une dette régulière de l'État (2) ; sa responsabilité pécuniaire constitue un gage certain de la stricte observation des devoirs de sa charge.

Les payeurs ne sont donc pas seulement des caissiers n'ayant

1. Nous montrerons pour quelles raisons en traitant des responsabilités (5^e partie).

2. Stourm, *le Budget*, 4^e édition, p. 492.

qu'à représenter les fonds à eux confiés ou des acquits justifiant de leur sortie, mais encore, ils ne doivent payer que légitimement, c'est-à-dire pour l'acquittement des véritables dettes de l'État ; autrement dit, le payeur est à la fois un *contrôleur* et un *caissier*.

Examinons ses attributions à ce double point de vue, ainsi que les conséquences qui en résulteront quant à la possibilité des refus de paiement.

§ 1. — RÔLE DU COMPTABLE COMME CONTRÔLEUR

Suivant les articles 10 et 87 du décret du 31 mai 1862, aucun paiement ne peut être effectué que pour l'acquittement d'un service fait, et dans le but d'acquitter une dette régulière de l'État.

La mission de contrôle imposée au payeur par ces textes, s'exerce sur la production qui lui est faite, par le créancier, de pièces dites justificatives, sur le vu desquelles il doit pouvoir constater *la réalité* de la dépense et *sa régularité*.

De l'effectivité de cette constatation dépend, on le conçoit, toute la valeur du système dont nous avons esquissé le mécanisme.

Avant toute chose, il est nécessaire de jeter un coup d'œil historique sur la question des pièces justificatives, si l'on veut bien comprendre le rôle qu'elles jouent.

Dans l'ancien droit, la fixation des pièces à produire par les ordonnateurs aux comptables et par ceux-ci au juge financier, participait des incertitudes et des flottements qui caractérisaient, d'une façon générale, avant la Révolution; les démarcations quelconques entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Toutefois, la prétention, nettement affirmée des Chambres des comptes d'exiger des comptables, et indirectement des ordonnateurs, telle pièce que bon leur semblait, tendait à mettre l'administration en tutelle.

A la fin de la monarchie, la question des pièces comptables était à l'état aigu.

Le décret du 24 messidor an XII vint la solutionner en remettant la détermination de ces pièces à l'ordonnateur.

La loi du 16 septembre 1807, créant la Cour des comptes confirma le décret de messidor par son article 18 dont le but est d'éviter toutes velléités d'entreprises de cette magistrature financière à l'égard de l'exécutif et de ses administrateurs (1).

Cette situation dura jusqu'en 1822. Pendant cette période, le mécanisme dont nous avons parlé ne pouvait évidemment pas fonctionner, les comptables, la Cour, n'ayant aucun élément propre à les éclairer sur la légalité des actes des ordonnateurs, sur la réalité des services ayant donné lieu à paiement.

Aussi la Cour des comptes fit-elle entendre ses plaintes auxquelles il fut donné satisfaction par l'ordonnance du 14 septembre 1822. Cette dernière apporta une transaction entre les dispositions de la loi et les prétentions de la Cour. Son article 10 qui régit encore la matière est ainsi conçu . « Tout extrait d'ordonnance de paiement et tout mandat doivent, pour être payés à l'une des caisses du Trésor public, être appuyés des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'État régulièrement justifiée » .

Ce texte forme l'article 87 du décret du 31 mai 1862.

Et, pour éviter ultérieurement tout conflit, l'ordonnance

1. Article 18 de la loi du 16 septembre 1807. « La Cour ne peut en aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre. »

prévoit une liste minimum de pièces et décide que des nomenclatures plus détaillées seront arrêtées de concert entre le ministre des Finances, considéré comme gardien naturel des intérêts du Trésor, et les départements ministériels intéressés.

Enfin, à titre de « soupape de sûreté », autrement dit en vue d'obtenir un mécanisme permettant bien à l'action du juge financier de suivre celle de l'administration par l'intermédiaire du payeur, son justiciable, mais sans jamais risquer de la paralyser ni même de l'entraver, elle permet à l'ordonnateur de dispenser les créanciers de la production des pièces prévues par les nomenclatures en usant d'une réquisition formelle qu'il remet au comptable.

La responsabilité de ce dernier est restreinte dans la mesure de cette réquisition.

Comme on le voit, toute cette théorie repose, par ses origines et par ses conséquences, sur la nécessité de permettre à l'administration de pourvoir à l'exécution des services publics, dont les ministres sont responsables devant les Chambres, sans être arrêtée par une résistance invincible des comptables, appuyés par le juge des comptes, tout en précisant et en affirmant les droits de ce juge qui constituent l'immense majorité des cas.

Ainsi éclairés, examinons maintenant la mission de contrôle du comptable sous son double aspect, d'abord pour la constatation de la réalité du service fait, ensuite pour la régularité de la dépense.

*A. — Rôle du comptable en vue de la constatation du service fait
(réalité de la dépense)*

Pour qu'un agent de l'État puisse affirmer qu'un service a été fait, il paraît indispensable de lui permettre de procéder à

des constatations matérielles, de nature variable suivant qu'il s'agit de dépenses de matériel ou de dépenses de personnel.

Or, tout autre est le rôle du comptable. Celui-ci exerce uniquement son contrôle sur les pièces justificatives que la nomenclature prescrit aux créanciers de produire. Il s'assure :

a) de l'existence de ces pièces (cahiers des charges, conventions, marchés, factures, mémoires, loisés, métrages, etc.)

b) de l'existence et de la régularité apparente des certifications qui doivent y figurer (certifications des créanciers, prises en charge des comptables-matières, certificats d'exécution, visas des ordonnateurs).

c) de la concordance des divers éléments de chacune de ces pièces de leur concordance entre elles et avec les énonciations du mandat.

d) de l'absence d'erreurs matérielles (additions, multiplications).

e) enfin de la régularité dans la forme (modèles réglementaires).

Là s'arrêtent ses investigations. Dans tous les cas où les pièces produites sont celles indiquées par la nomenclature, où elles ne présentent aucune irrégularité apparente, le comptable doit payer. Il n'a aucun pouvoir légal pour rechercher si des irrégularités au fond ont été commises dans l'établissement des pièces, il n'a aucune qualité pour contrôler les affirmations et les certifications des ordonnateurs, autrement dit, il n'est pas juge au fond des pièces produites, mais seulement de leur existence et de leur régularité extrinsèque (1).

L'action de la Cour, lorsque les comptes lui sont soumis, n'est pas et ne peut pas être différente.

1. Conclusions de M. Romieux, commissaire du gouvernement dans l'affaire Nicolle (conseil d'État 1907), et article 1003 de l'Instruction générale des finances du 20 juin 1859.

Dans de telles conditions, il paraît superflu d'affirmer que le comptable n'est pas à même de s'assurer de la réalité du service fait ; tout au plus peut-il s'assurer de l'existence et de la régularité apparente des certifications des administrateurs attestant la réalité de ces services.

Est-ce là une garantie suffisante pour les finances publiques ?

On l'a prétendu. Dans un discours du 3 novembre 1881, M. le Procureur général Audibert, après avoir déclaré que, suivant une opinion répandue dans le public, la Cour n'était pas à même de constater si une dépense avait été réellement faite (art. 10 et 87 du décret du 31 mai 1862), ajoutait que l'ordonnance de 1822 garantissait « autant qu'il est possible de le faire que toute dépense s'applique à un service réellement fait et bien défini ».

Sans contester que le contrôle des comptables présente une grande utilité puisque, en définitive, il obligera, le cas échéant, les créanciers et les administrateurs à commettre le délit de faux en écritures publiques, nous persistons à croire que ce contrôle est fictif, que la rédaction des articles 10 et 87 du décret du 31 mai 1862 assigne aux comptables un rôle qu'on ne leur donne pas le pouvoir de remplir.

De quelles autorités, d'ailleurs, émanent les certifications ? Elles émanent de deux sources distinctes, à savoir : ou bien des officiers publics ou ministériels ayant qualité pour constater les faits d'où découle la justification de la dépense, ou bien des administrateurs eux-mêmes et en particulier des ordonnateurs.

En théorie, les pièces émanées des administrateurs ne doivent entrer en ligne qu'à défaut des premières qui sont de nature à donner le maximum de sécurité.

En fait, il suffit de parcourir une nomenclature pour s'en

convaincre ; elles représentent l'énorme masse des pièces produites au payeur et, par lui, au juge des comptes (1).

Certes, nous savons qu'il existe dans le sein des administrations des contrôles dont l'efficacité n'est pas contestable. Cependant, comme les trois fonctions d'administrateur, de liquidateur et d'ordonnateur sont réunies le plus souvent dans une même personne, celle-ci certifie comme liquidateur et ordonnateur, la réalité des actes administratifs qu'elle a accomplis comme administrateur.

A supposer qu'il n'y ait pas réunion des attributions sur une même tête, les vérifications successives, les certifications apposées sur les pièces justificatives (2), n'aboutiraient encore qu'à un résultat : prouver que l'administration s'est contrôlée elle-même. Est-ce suffisant ?

Si honnête que soit aujourd'hui l'administration, il semble contraire au bon sens qu'elle puisse se délivrer un certificat de régularité.

Et pourtant, nous le répétons, aucune autre institution, aucun autre organe n'intervient pour contrôler ses affirmations.

Bien rares sont les cas où les payeurs (ou le juge des comptes) ont pu découvrir, par les contradictions contenues dans les pièces justificatives, des irrégularités sérieuses, la concordance entre les pièces, entre les divers éléments de chacune d'elles, les certifications d'apparence régulière, leur donnant le cachet de validité. Le plus souvent, les certifications frelatées des administrateurs, les ordonnancements fictifs ne sont connus

1. Lyon, *Matières budgétaires*, op. cit., p. 148 et 149.

2. Remarquons que si, d'après l'article 15 du décret, les administrateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent, cette responsabilité n'existe que dans le cas où lesdites certifications sont frauduleuses ; si, au contraire, elles ne sont qu'erronées, quelle que soit la faute ou la négligence de l'administrateur, sa responsabilité ne peut être mise en cause (Arrêt Baron, 10 juillet 1874).

des juges des comptes ou des tribunaux judiciaires, lorsqu'ils le sont, que par des dénonciations.

Pour s'en convaincre, il suffit de compulser les arrêts des conseils de préfecture, de la Cour ou du Conseil d'État (1).

Ce résultat est d'ailleurs fatal, la découverte des irrégularités n'est pas et ne peut pas être, d'après la réglementation actuelle, le fruit des investigations des comptables, ni des juges des comptes (conseils de préfecture ou Cour des comptes) le mécanisme de notre comptabilité publique ne le suppose pas, le principe de la séparation des pouvoirs, celui de l'indépendance des ministres dépensiers vis-à-vis du ministre des Finances s'y opposent.

La seule sauvegarde des intérêts financiers réside donc, en définitive, dans les habitudes d'intégrité et de loyauté de l'administration française.

Mais, et c'est ce que nous voulions démontrer, il est inexact de dire que le contrôle du comptable lui permet de s'assurer de la réalité du service fait; son but est plus restreint, il lui permet seulement de s'assurer de l'existence des certifications établissant la réalité de ce service et de leur apparence régulière. Dans cette mesure nous verrons cependant les conséquences importantes qui en sont déduites au point de vue des responsabilités, conséquences intéressant particulièrement le département de la guerre dans lequel la plupart des ordonnancements ne sont pas appuyés de pièces justificatives (avances, solde, masses, frais de déplacement. etc.).

1. C'est surtout dans la gestion des intérêts communaux que l'abus des mandats fictifs est répandu; les ordonnateurs, par ignorance, ne se rendant pas compte de la gravité des irrégularités commises. Le plus souvent, les dépenses fictives sont dénoncées aux juges des comptes lors des changements de municipalités.

B. — Rôle du comptable en vue de la régularité de la dépense.

Si le droit de la partie prenante suppose la réalité du service fait, il suppose également que ce service a été fait dans des conditions juridiques de nature à engager l'État.

Nous venons de voir que notre système de comptabilité n'offre pas des garanties suffisantes, en ce qui concerne le premier point, qu'en est-il du second ?

Les éléments d'où découlent l'existence juridique de la dette se rapportent à *l'existence des crédits* et à *la régularité de l'engagement de la dépense*.

a) *Existence des crédits.* — Deux questions se posent à propos des crédits : la dépense a-t-elle été faite en vertu d'un crédit régulièrement ouvert, a-t-elle été faite dans la limite de ce crédit ?

La première question est celle de la régularité de l'imputation dont l'appréciation par le comptable est incommensurable avec les nécessités d'un service aussi complexe que celui de l'État. Ce service, en effet, oblige bien souvent à faire des imputations provisoires sauf réimputation ultérieure par l'agent comptable des virements de comptes.

La seconde question est celle de la disponibilité des crédits. Ici, il faut distinguer entre l'engagement de la dépense et son paiement, autrement dit entre la régularité de l'opération à son origine et la régularité de l'ordonnancement.

Notre mécanisme de comptabilité ne donne pas au payeur le moyen de s'assurer que les engagements de dépenses n'ont été effectués que dans la limite des crédits disponibles. Supposons qu'un ministre, après avoir engagé des dépenses corres-

pendant au total des crédits qui lui ont été ouverts engage une nouvelle dépense, celle-ci sera manifestement irrégulière. Néanmoins si l'auteur du service fait correspondant à cette dépense irrégulière se présente le premier chez le comptable, celui-ci le paiera; car il ne sait qu'une chose : si les crédits sont, ou non, consommés par le paiement ; ce qui revient à dire qu'il n'est pas juge de la régularité de la dépense, mais seulement de celle de l'ordonnancement. Ceci nous amène à parler de cette régularité au sujet de laquelle il faut distinguer entre les ordonnances de paiement et les mandats.

Nous avons vu en traitant de l'ordonnancement :

1° Que les ministres ordonnateurs sont soumis, indépendamment de la limitation budgétaire, à celle fixée par le décret mensuel de distribution de crédits, et les ordonnateurs secondaires ou sous-délégués à celle des ordonnances de délégation ou des états de répartition ;

2° Que seule, l'administration centrale peut apprécier la disponibilité des crédits consommés par les ordonnances des ministres, les payeurs étant, au contraire, chargés de la même mission à l'égard des mandats.

On trouve, dans ce contrôle des payeurs, une garantie basée sur leur responsabilité pécuniaire qui n'existe pas en ce qui concerne les ordonnances directes ; l'agent de l'administration centrale chargé de les viser n'a, en effet, aucune responsabilité de cette nature. Les auteurs sont unanimes à reconnaître là une grave lacune dans notre système de comptabilité, lacune qui remonte à 1820, date de la suppression du « Directeur des dépenses » agent pécuniairement responsable et justiciable de la Cour des Comptes.

Sous réserve de cette différence dans la nature des responsabilités, le directeur du mouvement général des fonds et les payeurs sont érigés en contrôleurs des ordonnateurs et ils ne

doivent viser les ordonnances ou payer les mandats que dans la mesure de la disponibilité des crédits.

Il n'y a d'exception à ce principe que dans deux cas particuliers afférents au département de la Guerre, l'un concerne le paiement de la solde et l'autre les paiements de toute nature en campagne (1).

b) *Régularité de l'engagement de la dépense.* — La dépense a-t-elle été engagée par une autorité compétente?

A-t-elle été engagée par un acte régulier de cette autorité?

L'existence juridique de la créance est subordonnée à l'observation de ces deux conditions.

En ce qui concerne la première, les nomenclatures ont la prétention de mettre le comptable à même de l'apprécier.

En effet, d'une part, elles contiennent une analyse du mode d'administration, de comptabilité et de paiement de chacun des services et, d'autre part, elles obligent à la production des pièces d'où résulte la justification de l'engagement par l'autorité compétente (décision du ministre et des autorités déléguées).

Mais, nous pensons qu'en raison de la complexité des services, de la diversité de leurs règles, quant à l'engagement des dépenses, il est difficile au payeur de s'assurer, tout au moins dans le département de la Guerre, que les engagements (2) ont bien été pris par les autorités qualifiées.

A supposer que la chose soit possible, on doit encore se demander si cette autorité a statué par des actes réguliers. Or, sous peine de contrevenir aux dispositions de l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807, qui refusent au juge des comptes

1. Une analyse en sera faite à la quatrième partie.

2. Dont les règles ont été exposées au chapitre « Engagement des dépenses ».

toute action sur les actes des administrateurs, le contrôle du payeur (mandataire du juge des comptes) ne peut s'exercer au point de vue de la régularité au fond des actes intervenus, de l'absence de vices pouvant amener ultérieurement leur annulation. Il ne porte, nous le savons, que sur les conditions de forme auxquelles est subordonné l'exercice du droit de l'autorité compétente. C'est donc dans cette mesure seulement qu'il peut procurer les garanties désirables.

En résumé, sans nier la valeur relative du mécanisme ingénieux basé sur l'antagonisme des deux catégories d'agents, préposés à l'exécution du budget, il faut reconnaître que le but du contrôle, assigné au comptable par les articles 10 et 87 du décret du 31 mai 1862 sous sa responsabilité pécuniaire, est loin d'être atteint.

Au point de vue du service fait (réalité de la dépense), le système est fictif, le comptable ne peut que s'assurer de l'existence des certifications et de leur régularité apparente.

Quant à sa régularité, il n'est pas à même d'apprécier l'existence juridique de la dette (engagement dans la limite des crédits, imputation sur le chapitre voulu, engagement par l'autorité compétente et suivant les règles de fond prescrites), il peut seulement s'assurer que les règles de forme ont été observées par l'autorité ayant engagé l'État et veiller à ce qu'aucun paiement ne soit effectué en dehors des crédits délégués.

§ II. — RÔLE DU COMPTABLE COMME CAISSIER

Procurer la libération de l'État en retirant de la partie prenante une quittance ayant véritablement le caractère libéra-

toire constitue la première obligation du payeur, celle qui lui incombe en sa seule qualité de caissier ; c'est l'élément essentiel et irréductible de sa responsabilité.

C'est le seul élément sur lequel ont porté les investigations de la Cour des Comptes, de 1807 à 1822 ; pendant cette période, en effet, aucun contrôle ne pouvait s'exercer, puisqu'il n'était pas produit de pièces justificatives de la dépense. Aujourd'hui encore, dans les cas où intervient la réquisition pour éviter la production de ces pièces, dans les cas où une organisation spéciale de la comptabilité veut que les mandats ne soient appuyés d'aucune pièce justificative (solde, masses, avances, etc), le payeur n'a plus que la responsabilité de caissier. Mais cette responsabilité est toujours entière, la nature et la forme des acquits étant au régime du droit privé. Il s'ensuit que la procédure de la réquisition, procédure essentiellement administrative, comme nous l'avons montré, ne peut être employée pour les pièces de paiement, elle ne concerne que les pièces de dépenses.

Dans l'ancien droit financier, les dépenses étaient payées directement et par assignation sur différentes catégories de recettes, sans la garantie d'un ordonnancement préalable, les simulations de paiement étaient, par suite, toujours à craindre et, pour les éviter, on avait placé à côté de chaque payeur un contrôleur chargé de revêtir du « vu payer » toute assignation de dépenses. La quittance n'était considérée valable par la Cour qu'à cette condition.

Du jour où les comptables n'ont plus pu ouvrir leurs caisses qu'en vertu d'un ordonnancement, cette précaution est devenue inutile et les lois du 18 messidor an II et du 16 septembre 1807 ont supprimé les contrôleurs ; le payeur, pour prouver la valable libération de l'État, n'a plus à produire, comme le

ferait un particulier, qu'une simple quittance à propos de laquelle peuvent seulement surgir des questions d'identité, de qualité et de signature matérielle.

L'identité résulte, en partie, de la possession de l'ordonnance ou du mandat qui constitue un commencement de preuve complété, sur la demande du payeur, par la production des pièces prescrites.

La qualité des mandataires des personnes morales ou incapables est prouvée suivant les règles du droit commun.

Ce sont également ces règles (Code civil) qui s'appliquent dans le cas où les créanciers *ne savent ou ne peuvent signer* les paiements inférieurs à 150 francs sont faits en présence de deux témoins qui signent sur le mandat avec le comptable, ceux supérieurs à 150 francs nécessitent une quittance notariée.

Cependant l'article 363 du décret du 31 mai 1862 énonce quelques règles particulières pour les quittances remises aux comptables de l'État.

C'est ainsi que :

a) le créancier doit donner quittance sur l'ordonnance ou le mandat, au besoin pour ordre si une quittance est souscrite à part, la décharge du Trésor ne pouvant être séparée de l'ordonnancement qui a ouvert le droit.

b) L'acquit doit être donné en présence du payeur obligé ainsi le détenteur irrégulier d'un mandat à commettre un faux pour le percevoir. Cette règle exclut ainsi l'apposition d'avance de la signature, et le paiement par correspondance ; tout créancier qui ne peut se présenter à la caisse doit donner procuration à un tiers.

c) L'acquit doit être pur et simple, sans restrictions, ni réserves, celles-ci étant, le cas échéant, adressées à l'ordonnateur-liquidateur.

d) Quand il s'agit de paiements collectifs, il peut être suppléé aux quittances individuelles par des états d'émargement dûment certifiés par l'ordonnateur, qu'il s'agisse d'un mandataire du service public (régisseur d'avances) ou d'un mandataire des parties porteur de leurs procurations (paiement des traitements du personnel des administrations centrales, du Conseil d'État, etc).

e) Enfin, des règles différentes de celles du droit commun sont prévues pour ce qui concerne les oppositions faites entre les mains des comptables (l'État étant tiers saisi), et pour les paiements effectués en Algérie aux indigènes ou aux illettrés.

En outre, le département de la Guerre offre certaines particularités qui peuvent se résumer ainsi qu'il suit (1) :

1° Dans le cas de remboursement des avances faites par les corps sur les fonds généraux de leur caisse, les conseils d'administration, étant responsables de tous les paiements effectués par leurs soins (art. 63 du décret du 20 mars 1906), ne sont pas tenus de fournir aux payeurs les pouvoirs des tiers ou les extraits d'actes de société lorsque les factures ont été acquittées par un mandataire de l'ayant droit ou au nom d'une raison sociale.

L'acquit des conseils, au pied des mandats, décharge l'agent du Trésor de toute responsabilité.

(Il n'en est pas de même pour les paiements faits aux régisseurs d'avances, ceux-ci doivent produire aux payeurs responsables les pièces justifiant la qualité des tiers ;)

2° Diverses mesures sont prises pour les paiements aux illettrés :

a) Pour la taxe des témoins cités devant les tribunaux mili-

1. Une analyse de ces particularités sera faite à la quatrième partie.

taires, dont le montant est très généralement inférieur à 150 francs ; lorsque le créancier ne sait ou ne peut signer, mention en est faite sur la taxe même par le président du Conseil de guerre, et la remise au comptable du mandat revêtu de cette mention, vaut quittance. La mention dont il s'agit remplace donc la certification des deux témoins prévus par le Code civil (art. 158 de l'instruction du 30 juillet 1903) ;

b) Aux armées pour les créances supérieures à 150 francs ; la signature de la partie illettrée est remplacée par une quittance administrative souscrite par un sous-intendant militaire. Les fonctionnaires de l'intendance remplissant, en campagne, les fonctions d'officier ministériel, la quittance administrative tient lieu de procuration (art. 49 de l'instruction du ministre des Finances du 1^{er} octobre 1877) ;

c) La preuve testimoniale (deux témoins) est admise sans limite de somme quand il s'agit d'achats de chevaux pour le service de la remonte, pour les secours, les indemnités des frais de déplacements des militaires isolés (décision du ministre des Finances du 7 décembre 1839 et décret du 12 juin 1908) (1).

3^o La règle qui veut que les acquits soient donnés en présence du payeur reçoit une dérogation pour les prestations perçues par les corps de troupe (solde, alimentation, masses, remboursement d'avances, etc.) représentés par un conseil d'administration. La quittance des membres du conseil, qui ne peut se déplacer en entier, est donnée à l'avance sur le mandat perçu par le trésorier qui se transporte seul aux guichets du Trésor.

1. Bénéficient de la même latitude, les paiements faits par les officiers d'approvisionnement ou des subsistances pour achats au comptant pendant les manœuvres ou en temps de guerre. Les premiers paient sur les fonds généraux de la caisse du corps, les seconds sur les avances qui leur sont faites.

Le payeur peut s'assurer de l'authenticité de la signature des membres du Conseil en la rapprochant d'un spécimen de ces signatures figurant au carnet de solde qui lui est présenté et sur lequel il inscrit le paiement effectué (décret du 10 janvier 1912)(1).

4° En matière de frais de déplacement et d'allocations aux soutiens de famille, le paiement a lieu sans émission de mandat, l'acquit est par suite donné sur le bon provisoire des frais de déplacement ou sur la quittance d'allocations pour soutien de famille.

§ III. — REFUS DE PAIEMENT

Après avoir examiné sous sa double face la mission confiée au comptable et mis en relief ses imperfections, il convient maintenant de déduire les conséquences qui peuvent résulter de son action, dans la mesure où elle s'exerce.

D'après l'article 91 du décret du 31 mai 1862, le comptable doit suspendre le paiement s'il reconnaît qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces produites, absence de crédits, non-justification du service fait ou pour des motifs touchant à la validité de la quittance.

Dans les cas *d'omission* ou *d'irrégularité matérielle*, il va de soi que l'ordonnateur peut user de la réquisition, c'est son but, mais l'article 92 paraît en permettre l'usage, sous la réserve de l'approbation du ministre des Finances, dans le cas *d'absence de crédits*, de *non-validité de la quittance* et de *non-justification du service fait*.

1. Si le projet de loi portant suppression des conseils, déjà adopté par le Sénat est définitivement voté, il est vraisemblable que l'acquit sera donné par le trésorier. La dérogation signalée disparaîtra de ce fait.

Or, nous l'avons montré, la réquisition est substantiellement étrangère aux questions de crédits et aux pièces de paiement ; elle ne joue que pour les pièces de dépense, et encore ne paraît-il pas admissible qu'elle puisse couvrir l'absence du service fait.

Quel peut bien être alors le sens de l'intervention du ministre des Finances dans les trois cas envisagés ? S'il s'agit d'une *insuffisance de crédits*, il peut sans doute provoquer une délégation. Dans les deux autres cas, *non-validité de la quittance* et *non-justification du service fait*, il semble que son action soit incompatible avec les règles d'une saine organisation financière.

Les dispositions de l'article 91 sont donc très critiquables et d'ailleurs, l'ordonnance de 1822 à laquelle se réfère cet article, n'autorise la réquisition que pour les omissions ou irrégularités matérielles.

En tout état de cause, le département de la Guerre offre ici, comme dans bien d'autres cas, des exemples de dérogation à la règle générale. Ces exemples concernent l'emploi de la réquisition pour les paiements de solde en temps de paix et les paiements de toute nature aux armées, la réquisition joue donc exceptionnellement, dans la circonstance, en matière de crédits.

Pour la solde, l'article 92 du décret dispose qu'en cas d'insuffisance de crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires de la Guerre et de la Marine (1), les mandats pourront être acquittés immédiatement sur réquisition de l'ordonnateur et sauf imputation sur le premier crédit.

Cette pratique fonctionne en vertu des textes du commen-

1. Il faut y ajouter les ordonnateurs militaires du ministère des Colonies, pour les dépenses militaires de ce ministère.

gement du siècle ayant valeur législative, textes qui ont été confirmés par l'article 16 de l'ordonnance de 1822. Elle a remplacé l'antique procédure du « viol de caisse » et, comme elle, elle prend sa source dans le caractère d'urgence absolue de la dépense.

Quelle est sa portée ?

Autrefois, le service de la solde était chargé de pourvoir à toutes les prestations en deniers des militaires (solde, alimentation, masses diverses), à l'exception des frais de route (1).

Par suite de l'application de la spécialité par chapitre, et en raison aussi de ce que le système des masses pourvoit à des besoins de plus en plus importants, les prestations relevant des masses et de l'alimentation ont été successivement distraites de la solde pour former des services distincts auxquels correspondent des chapitres spéciaux du budget.

Actuellement, d'après l'article 128 du décret du 3 avril 1869, peuvent bénéficier du paiement immédiat par réquisition « la solde et les allocations payables sur les mêmes chapitres que la solde proprement dite », c'est-à-dire :

1° La solde de tous les militaires, quelle que soit leur position : activité, non-activité, disponibilité, réforme, etc. (2).

2° Les accessoires de solde et les masses comprises sous les mêmes chapitres : indemnités diverses, hautes-paies, primes, masse d'entretien du harnachement et du ferrage dans les écoles militaires et les dépôts de remonte.

C'est donc le groupement budgétaire qui commande l'emploi de la réquisition dont ne devraient rigoureusement bénéficier que la solde et les autres allocations que nous venons d'indi-

1. Vauchelle, *Cours d'administration militaire*, t. I, 531.

2. Avis du Conseil d'État et circulaire du directeur de la Comptabilité publique, du 31 janvier 1899.

quer comme étant payables sur les mêmes chapitres. Cependant, depuis 1906, date de l'inscription dans un chapitre spécial des prestations d'alimentation, qui étaient auparavant groupées avec la solde, on a continué à porter sur les états de solde ces prestations, les faisant ainsi profiter de la procédure de la réquisition contrairement aux dispositions de l'article 128 du décret précité.

Il faut remarquer que cette pratique extra-réglementaire est pleinement justifiée. L'alimentation des hommes ne peut évidemment subir aucun retard, d'où la nécessité du paiement immédiat, et la conclusion qui s'impose est la modification du décret du 3 avril 1869.

Aux armées, l'action du payeur est définie par le décret du 24 mars 1877. Ce texte ne prévoit pas l'hypothèse du refus pour insuffisance de crédits, il suppose vraisemblablement que les ordonnateurs, avant d'émettre leurs mandats, se couvriront toujours par l'autorisation générale de paiement du commandant en chef.

Il envisage au contraire les cas de *pièces insuffisantes* (omissions, erreurs matérielles) de *non-justification du service fait* et de *la validité de la quittance*. Le payeur, se trouvant en présence de pièces qu'il juge insuffisantes, suit la même procédure qu'en temps de paix.

S'il s'agit de payer un service non justifié ou d'effectuer un paiement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance, les payeurs ne cèdent pas à la réquisition de l'ordonnateur, mais seulement à l'ordre écrit du général en chef qui devient responsable, les ministres de la Guerre et des Finances étant respectivement informés de ces faits par le général et le payeur chef de service.

Nous avons, pour le temps de paix, émis un doute sur la

régularité de l'emploi de la procédure de la réquisition en semblable occurrence ; cette opinion doit-elle être étendue au temps de guerre ? Nous ne le pensons pas. D'abord, le décret du 24 mars 1877 ne prend pas sa source comme celui du 31 mai 1862 dans l'ordonnance de 1822 ; ensuite, aux armées, la situation morale du payeur est tout à fait différente de celle du comptable du temps de paix.

Le général commandant en chef, à qui on donne pouvoir d'autoriser, le cas échéant, les dépenses aux lieu et place du ministre, doit pouvoir tout faire céder devant ses ordres.

Ici, les formes fléchissent, la situation exceptionnelle du moment le commande.

QUATRIÈME PARTIE

ORGANISATIONS SPÉCIALES DE LA COMPTABILITÉ DE LA GUERRE

Nous avons montré dans la partie précédente la propension très marquée du département de la guerre à échapper aux règles de la comptabilité publique qui représentent le droit commun de la matière. Pour chacune des opérations de la dépense, engagement, liquidation, ordonnancement, paiement, nous nous sommes borné à signaler les exemples de dérogation sans toutefois entrer dans d'autres développements.

Il nous reste maintenant à exposer la physionomie d'ensemble de ces catégories de dépenses qui comportent toute une gamme de combinaisons allant depuis la régie du type ordinaire jusqu'à l'absence de tout apurement chez le payeur, à rechercher les motifs justifiant ces organisations spéciales de la comptabilité et, enfin, à faire entrevoir les conséquences qui en résultent, notamment au point de vue des responsabilités, ce dernier point étant traité dans la cinquième partie.

Dès maintenant, faisons remarquer avec Masson (1) que « ces

1. *Comptabilité des dépenses publiques*, p. 52.

exceptions sont fâcheuses, une administration bien réglée ne doit les admettre qu'avec regret » (1).

On peut les ranger dans l'ordre suivant où elles se rapprochent le plus du droit commun :

- Les régies de dépenses avec leurs modalités particulières ;
- Les dépenses de la solde et autres « régularisables sur revues » ;
- Diverses autres catégories de dépenses présentant des affinités avec celles de la solde ou des régies.
- Les indemnités du service des frais de déplacement ;
- Les allocations aux militaires soutiens de famille ;
- Les dépenses aux armées et, spécialement, celles des places investies.

1. Ajoutons aussi une remarque générale touchant à l'organe chargé de la juridiction des comptes ou de l'appréciation des responsabilités.

Lorsqu'il s'agit de deniers provenant des crédits budgétaires légalement consommés par des ordonnances ou des mandats sans qu'aucune justification du service fait ait été produite au payeur, ces deniers, suivant la jurisprudence constante de la Cour des Comptes et du Conseil d'État cessent, par la consommation des crédits, d'être des « deniers du Trésor » pour devenir des deniers de l'administration, des « deniers ministériels ».

De ce fait, ils dépendent, non plus de la juridiction de la Cour des Comptes mais de celle du ministre, qui s'exerce par voie d'arrêté de débet ou par le moyen des états de perception créés par la loi de finances de 1898, non d'office et d'une façon permanente, mais seulement dans le cas où des difficultés contentieuses surviennent entre l'État et le comptable.

Ce mode de juridiction a de nombreuses occasions de s'exercer dans le département de la guerre.

CHAPITRE PREMIER

DES RÉGIES DE DÉPENSES

En dehors des comptables publics, justiciables de la Cour des Comptes, il existe d'autres catégories d'agents manutentiers de deniers publics. Tels sont : 1° les comptables subordonnés (receveurs des finances, percepteurs) qui font partie des cadres permanents de l'organisation administrative et dont la caisse ne constitue qu'un prolongement de celle du comptable en titre auquel ils rendent des comptes de clerc à maître ; 2° les commis officiels ou personnels des comptables qui ont le maniement, mais pas de gestion propre ; 3° les régisseurs.

Cette dernière catégorie doit particulièrement retenir notre attention.

Les régies, ne font pas, en principe, partie de l'organisation administrative permanente, leur création est justifiée par des besoins spéciaux, permanents ou momentanés, dans le but d'effectuer certaines recettes, ou de payer certaines dépenses.

Le régisseur n'est pas, par cela seul et en tant que régisseur, fonctionnaire public, il est et reste un simple citoyen préposé à une tâche déterminée (1). Comme conséquence, les régisseurs

1. Cette situation anormale s'explique, si on considère que le maniement des deniers publics est susceptible de délégation à des personnes privées, délégation donnée par les comptables à leurs fondés de pouvoirs personnels.

ne sont pas en cette qualité soumis à l'hypothèque légale, au versement d'un cautionnement, aux règles de l'incompatibilité. Enfin, ils ne sont pas justiciables directs du juge financier, mais doivent seulement des comptes de clerc à maître au comptable en titre.

Si ce dernier accepte les pièces qui lui sont présentées, il s'engage devant le juge des comptes qui est ainsi appelé à connaître des dépenses effectuées par le régisseur sauf action récursoire du comptable contre ledit régisseur par l'intermédiaire du juge administratif (le ministre) et dans la mesure des rejets prononcés.

Si, au contraire, le comptable en titre n'accepte pas les pièces de dépenses, ou si elles ne lui sont pas rapportées par un régisseur infidèle, en un mot s'il n'y a pas rattachement, le juge financier n'a aucune action, même indirecte, sur le régisseur. En effet, tant que le rattachement n'a pas eu lieu, les deniers confiés au régisseur sont et restent des « deniers ministériels » étrangers à la juridiction des comptes (1).

§ I. — BUT. INCONVÉNIENTS ET RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DES RÉGIES DE DÉPENSES.

Les régies de dépenses ont pour objet de faciliter l'exécution des services publics soit :

1° En rapprochant les parties prenantes des organes de paiement sans multiplier les comptables directement justiciables de la Cour ;

1. Marquès di Braga et Lyon, *Répertoire de droit administratif*, Comptabilité de fait, n° 277.

2° En évitant de recourir aux formes compliquées de l'ordonnement pour des créances minimales ;

3° En permettant de se conformer, le cas échéant, aux usages commerciaux lorsque ceux-ci obligent au paiement comptant ;

4° En permettant d'effectuer d'urgence des paiements.

Pour atteindre le but proposé, des avances doivent être faites par les Trésoriers payeurs à des agents désignés sous le nom de « régisseurs » chargés de payer les créanciers véritables.

Un tel système répond évidemment à des raisons d'utilité, mais il est une source d'inconvénients et même de dangers, tenant tous au fait initial que les règles tutélaires de la comptabilité publique ne sont pas observées.

C'est ainsi que : 1° Ces manutentiers de deniers publics ne sont pas tenus de compter directement devant le juge financier, mais seulement de clerc à maître devant le comptable en titre.

2° Le principe de la séparation des attributions n'est pas respecté ; les régisseurs étant placés, le plus souvent, sous les ordres des ordonnateurs ne sont pas à même d'exercer vis-à-vis d'eux la mission de contrôle confiée aux payeurs et, de ce fait, des dépenses irrégulières peuvent être acquittées.

3° Les mandats fictifs, les pièces mensongères ou de complaisance et autres actes répréhensibles de même nature sont d'une pratique plus facile dans le système des paiements par régisseur que dans celui du paiement direct par le comptable, celui-ci exigeant la présentation à sa caisse d'une partie prenante fictive qui doit *accomplir un faux en sa présence*.

4° La sécurité matérielle des fonds est moins bien assurée par les régisseurs que par les payeurs (1) ; en outre, les régisseurs n'ont pas la compétence technique du comptable pour l'appréciation de la valable libération du Trésor.

1. Les pertes et disparitions de fonds confiés à des régisseurs sont relativement nombreuses dans le département de la Guerre.

5° Les régisseurs de dépenses sont aussi quelquefois régisseurs de recettes, ce qui leur permet d'effectuer des dépenses en n'ayant recours aux avances que postérieurement pour la régularisation. Le système est ainsi vicié.

6° Enfin, la tendance des administrations à échapper aux limites fixées pour les régies du type ordinaire est toujours à craindre, les systèmes pratiqués s'éloignant de plus en plus du droit commun et étant, par suite, de plus en plus dangereux.

Nous allons mettre ces divers points en relief en examinant d'abord le fonctionnement général des régies et ensuite les règles particulières au département de la Guerre.

La réglementation des régies de dépenses prend son origine dans une instruction du 1^{er} janvier 1810 du payeur général des dépenses, mais, c'est l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui en a posé les principes fondamentaux ayant pour objet la double limitation des avances, en sommes d'abord et dans le temps ensuite, en vue de restreindre les fâcheux inconvénients qui résultent des combinaisons tendant à faire assurer les services de dépenses en dehors des règles normales de la comptabilité publique. L'ordonnance du 31 mai 1838 et le décret du 31 mai 1862 n'ont fait que développer la réglementation antérieure.

Suivant l'article 94 de ce dernier décret « pour faciliter l'exploitation des services régis par économie, il peut être fait aux agents spéciaux de ces services, sur les ordonnances du ministre ou sur les mandats des ordonnateurs, des avances dont le total ne doit pas dépasser 20.000 francs, à la charge par eux de produire aux payeurs, dans le délai d'un mois, les pièces justificatives.

« Aucune nouvelle avance ne peut, dans cette limite de 20.000 francs, être faite par un payeur, pour un service régi par

économie, qu'autant que toutes les pièces justificatives de l'avance précédente lui auraient été fournies ou que la portion de cette avance dont il resterait à justifier aurait moins d'un mois de date. »

Pour l'application de ces dispositions, on a longtemps prétendu que chaque mandat constituait une opération isolée comportant sa justification propre et spéciale avant qu'un nouvel ordonnancement soit possible.

Avec cette interprétation, le régisseur restait forcément démuné de fonds pendant un certain temps ; d'autre part, il était souvent difficile de faire coïncider le total du montant des pièces avec celui de l'avance, d'où l'obligation de recourir à l'expédient, peu régulier, du fractionnement des pièces. La circulaire de la comptabilité générale des finances du 15 octobre 1853 a remédié à ces inconvénients en admettant une sorte de compensation entre les versements non effectués et les avances subséquentes, sous la condition, bien entendu, que la partie non justifiée des avances précédentes n'ait pas plus d'un mois de date. Il s'établit alors une espèce de compte courant entre le régisseur et le Trésor (1).

Si éloigné que soit un pareil système de la combinaison primitive, la limitation de temps, qui est à sa base, oblige les régisseurs à compter avec le payeur à des intervalles périodiques et très rapprochés. On trouve là une garantie très sérieuse pour le bon ordre des finances mais, comme il en résulte une gêne pour les administrations, certaines d'entre elles se sont efforcées de s'y soustraire par la création d'un compte courant pur et simple. Les régisseurs, à la suite d'une avance faite, sans ordonnancement par les payeurs, versent à ces derniers des pièces de dépenses et reçoivent en échange, sans ordonnance-

1. Marquès di Braga et Lyon. *Comptabilité de fait*, *op. cit.*, n° 294.

ment, comme la première fois, de nouvelles avances. Ils sont donc successivement crédités des justifications par eux fournies et débités du montant des avances touchées, avec cette seule réserve que leur solde débiteur ne saurait dépasser un chiffre fixé suivant les cas. Fait à remarquer, c'est surtout dans les agences comptables des ministères que des procédés de comptabilité aussi incorrects fonctionnent.

Pour les régies du type ordinaire, indépendamment de la double limitation en quotité et en durée, elles supposent une autre condition dont l'observation est considérée comme très importante ; il s'agit de la nécessité du visa par l'ordonnateur des pièces de dépenses versées au comptable par le régisseur en vue d'apurer ses avances. Ce visa constitue, en outre de la certification des services faits que doit apporter tout ordonnateur au payeur, une sorte d'ordonnancement virtuel au profit des créanciers réels qui retransforment le paiement fait des deniers de l'ordonnateur en paiement fait des deniers de la caisse publique; le payeur peut ainsi faire état de ces deniers dans sa ligne de compte, ce qui permet à la juridiction financière de s'exercer indirectement sur les régisseurs de dépenses (1).

Enfin, les régisseurs chargés du paiement doivent apporter aux payeurs des pièces présentant tous les caractères d'écrits libératoires comme les payeurs eux-mêmes auraient pu les exiger des créanciers si les paiements avaient été faits directement par leurs soins. Dans le cas où il n'en serait pas ainsi, le payeur n'accepterait pas les pièces et l'avance resterait non apurée, le régisseur devenant détenteur de deniers publics ministériels.

1. Comptabilité de fait, *op. cit.*, n° 294.

§ II. — DES RÉGIES DE DÉPENSES
DANS LE DÉPARTEMENT DE LA GUERRE

L'étude des régies de dépenses du département de la Guerre nécessite la division suivante : Énumération des catégories de régies ; cas de dépassements de la double limitation ; mode d'emploi des avances ; modalités spéciales ; régisseurs de dépenses cumulant avec une régie de recettes ; importance budgétaire des avances.

a) *Énumération des catégories de régies*

La désignation des catégories de régisseurs est laissée à l'appréciation du ministre qui n'a pas à demander l'attache du ministre des Finances puisque ses agents sont comptables non de deniers du Trésor mais de deniers ministériels. L'article 170 du décret du 3 avril 1869 en donne l'énumération qui comprend : 1° Les établissements des services administratifs prévus par la loi du 16 mars 1882 ou devenus autonomes postérieurement à cette loi (services de l'artillerie, du génie, de l'intendance, de santé, des poudres et salpêtres, géographique, aéronautique) ;

2° Les établissements dits « assimilés » tels sont : les invalides, l'agence comptable du ministère, certaines écoles militaires, les tribunaux militaires, les dépôts de remonte.

A cette liste, il faut ajouter différentes autres catégories de régisseurs créés par des instructions ministérielles : les généraux commandant les corps d'armée pour l'assistance directe, les

secrétaires des commissions de dégâts causés pendant les manœuvres, les officiers du service géographique, etc...

Dans les divers établissements des services administratifs, aux invalides, au ministère, dans les écoles et dans les tribunaux, les *régisseurs* sont en règle très générale des comptables-matières qui reçoivent des avances pour le paiement des menues dépenses de leur gestion ou des salaires des personnels civils. Exceptionnellement, il en est remis à des agents autres que les comptables-matières ; il en est ainsi dans le service de l'intendance pour les achats directs de grains et de denrées fourragères qui peuvent être effectués par un officier non comptable-matières ; dans le service de l'artillerie où toutes les avances sont délivrées à un officier (l'agent spécial) qui, également, n'est pas comptable-matières.

Quant aux *ordonnateurs*, ce sont, dans le service administratifs proprement dits, les directeurs ou chefs de service et, dans tous les autres cas les sous-intendants militaires.

En dehors des catégories que nous venons de citer, les *régisseurs* ne cumulent pas cette fonction avec celle de comptables-matières, les *ordonnateurs* étant toujours les sous-intendants militaires.

Il n'existe pas de catégories de régisseurs fournissant des cautionnements ; seuls, les comptables-matières des gestions individuelles (services de l'intendance et de santé) (1) versent à ce dernier titre un cautionnement qui sert, le cas échéant, à la garantie des actes accomplis en qualité de régisseurs.

1. Dans les autres services administratifs, la gestion est collective c'est-à-dire qu'elle est effectuée, avec la participation du comptable-matières, par un conseil.

b) *Cas ou la double limitation en durée et en somme est débordée*

La double limitation fixée par le premier alinéa de l'article 94 cité plus haut subit des dérogations nombreuses en matière d'administration militaire.

C'est d'abord le troisième alinéa du même article qui prévoit une extension pour les services qui s'exécutent en Algérie ou à l'étranger. En Algérie, le montant de l'avance est porté à 35.000 francs, et le délai de justification à quarante-cinq jours ; pour l'étranger, des limites seraient fixées, le cas échéant.

Il faut citer ensuite : les avances faites aux armées, fixées sauf dispositions spéciales (1) à 35.000 francs justifiables dans les quarante-cinq jours (2) ; celles de l'extrême-sud Algérien qui peuvent s'élever à 70.000 francs et dont le délai de justification est porté à quatre-vingt-dix jours (3) — celle du service de la remonte et du service des subsistances variant de 50.000 à 100.000 francs (4) — les avances pour paiement des salaires des ouvriers civils qui peuvent atteindre 50.000 fr. justifiables dans les quinze jours seulement (4). La même limite de somme a été fixée pour le paiement du transport par mer des denrées et du matériel achetés à l'étranger (4).

Indépendamment de ces extensions permanentes, des décrets en autorisent assez souvent d'autres à titre temporaire.

1. Il n'est pas douteux que cette limite de 35.000 francs serait notablement étendue aux armées.

2. Décret du 24 mars 1877.

3. Décret du 29 mars 1893.

4. Articles 169⁶, 169⁷, 169⁸, du décret du 3 avril 1869.

c) *Modes d'emploi des avances.*

Autant pour se conformer à l'idée qui préside à la création des régies de dépenses que pour sauvegarder les droits des tiers créanciers de l'État, l'administration militaire a fixé des règles pour l'emploi des avances en indiquant la *nature* des dépenses qu'elles sont destinées à acquitter et le *montant* de chacune.

D'après l'article 174 du décret du 3 avril 1869 et l'article 2 de l'instruction du 17 mars 1904 sur la liquidation des dépenses de la Guerre, les agents spéciaux des services régis par économie doivent avoir soin de restreindre les paiements à faire aux menus achats et autres dépenses dont la valeur ne dépasse pas 100 francs en principe. Ces dépenses, par leur nature ou leur importance, ne sauraient donner lieu à des ordonnancements directs et, d'autre part, se soldant immédiatement, elles ne sont pas susceptibles d'opposition.

Il faut remarquer que la règle ainsi édictée ne concerne que les menues dépenses à effectuer par les comptables-matières, régisseurs d'avances pour le fonctionnement de leur gestion ; mais nous savons qu'il existe d'autres régisseurs dans le département de la Guerre. Au point de vue de l'emploi des avances ces derniers peuvent se ranger en deux catégories. Pour certaines régies, un *maximum* de dépenses est fixé dans les instructions ministérielles ; pour d'autres, il n'est tenu compte que de la *nature* de la dépense.

Dans la première catégorie il y a lieu de citer : les achats effectués jusqu'à concurrence de 1500 francs par les officiers des subsistances et d'approvisionnement pendant les manœuvres — les achats directs de grains et de denrées fourragères effectués jusqu'à concurrence de 10.000 francs par les officiers des

subsistances — les dépenses de fourrages à la ration dans les places dont l'effectif ne dépasse pas 70 chevaux.

Dans la deuxième catégorie se rangent : le paiement des salaires des ouvriers employés dans les établissements militaires — les achats de chevaux de remonte — toutes les dépenses faites en campagne par les officiers des subsistances.

d) *Modalités spéciales*

Le département de la Guerre offre deux catégories spéciales de régisseurs qui échappent aux règles fixées pour les régies du type ordinaire. Ce sont : les régies instituées pour les achats de chevaux de remonte et pour les achats de denrées du service des subsistances militaires.

Examinons chacune d'elles :

1° *Avances aux présidents des comités d'achat du service de la remonte.* — Dans le service de la remonte, les règles habituelles des régies ont toujours tendu à s'effacer. C'est qu'en effet, si l'on veut avoir un grand choix d'animaux et obtenir des prix avantageux, il est indispensable de s'adresser directement aux producteurs et de se conformer aux usages commerciaux qui commandent le paiement au comptant.

Dans le règlement du 1^{er} décembre 1838 sur la comptabilité des dépenses de la Guerre, il était déjà stipulé que la non-justification dans le délai d'un mois des avances antérieures n'empêchait pas la délivrance d'une nouvelle avance, sous la réserve de rester dans la limite de 20.000 francs et de fournir la totalité des justifications le 31 décembre de chaque année.

Cette disposition extensive fut faussement interprétée par les commandants de dépôt qui prétendaient agir comme s'il leur

avait été accordé un crédit de 20.000 francs en compte courant chez le payeur, d'où, pour eux, le droit d'être crédité de toutes les justifications successivement fournies jusqu'au 31 décembre. Une instruction du 29 avril 1839 du ministre de la Guerre vint leur rappeler que la seule concession faite portait sur l'époque à laquelle la justification des fonds avancés devait être remise aux payeurs, qu'il convenait toujours de distinguer chaque avance et non de considérer les avances successivement reçues comme formant un total unique dont la liquidation se ferait en fin d'année.

Les principes de la réglementation actuelle sont posés par le décret du 23 septembre 1888. Ils présentent des dérogations remarquables aux règles ordinaires des régies, dérogations portant sur l'importance des avances, leurs règles de justification de renouvellement et d'emploi.

Comme nous l'avons déjà signalé, le montant des fonds avancés peut atteindre de 50.000 à 100.000 francs, mais, en sus des mandats correspondant à ces sommes, les présidents des comités d'achat peuvent se faire délivrer par l'ordonnateur un certain nombre de mandats de 5000 et 10.000 francs.

En échange des premiers mandats, le payeur remet à leur titulaire, non du numéraire, mais un récépissé de dépôt en compte courant, permettant au président du comité de disposer sur sa caisse au moyen de mandats de trésorerie d'un genre spécial qui sont délivrés aux vendeurs.

Lorsqu'une avance est sur le point d'être employée, le renouvellement en est assuré, même si elle date de plus d'un mois sans être justifiée, par l'envoi au payeur, d'un ou plusieurs des mandats supplémentaires (de 5.000 à 10.000 francs) et des pièces justificatives suffisantes pour que la nouvelle avance et la portion des précédentes non justifiées ne dépasse pas la limite maxima en somme (50.000 à 100.000 fr.).

Les pièces sont ainsi adressées, contrairement aux dispositions de l'article 170 du décret du 3 avril 1869, directement au payeur sans être revêtues du visa de l'ordonnateur.

On voit dans quelle mesure les avances de cette catégorie s'éloignent du type normal et classique de la régie qui a dû être considérablement assoupli pour servir utilement aux besoins spéciaux de la remonte ; notamment, pour éviter aux régisseurs l'obligation de transporter de grosses sommes au cours de leurs déplacements, une combinaison très ingénieuse de mandats spéciaux dits « mandats du service de la remonte » a été instituée.

Les fraudes étant à craindre du fait de l'emploi de ce mécanisme, diverses mesures ont été prévues pour les éviter (timbres spéciaux apposés sur les mandats, avis au payeur appuyés des factures d'achat, etc.).

2° *Avances aux officiers acheteurs du service des subsistances.*

— Un système qui paraît copié sur celui que nous venons de décrire a été créé par le décret du 9 août 1911 relatif aux achats directs de grains et de fourrages (achats sur les marchés dans les conditions commerciales).

Cette analogie s'explique puisque, dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit de pourvoir à d'importants achats payables au comptant.

Les avances à faire peuvent, ici encore, atteindre de 50.000 à 100.000 francs (1).

Les officiers acheteurs remettent directement au payeur

1. Dans les places autres que la résidence du trésorier-payeur, les mandats d'avance peuvent être remis aux régisseurs sans visa préalable du comptable, contrairement aux prescriptions de l'article 85 du décret du 3 avril 1869.

leurs pièces justificatives qui sont ensuite communiquées à l'ordonnateur pour être vérifiées et visées.

En outre, et toujours par analogie avec le service de la remonte, le comptable paie les mandats, partie en numéraire (20.000 francs au plus) et partie en ouvrant un compte-courant au titulaire qui dispose, au moyen de mandats de trésorerie, de la provision ainsi constituée.

Le renouvellement des avances s'effectue également comme dans le service de la remonte sous la réserve, toutefois, que la limite d'un mois doit être respectée quant à leur justification.

L'application de ces diverses mesures doit permettre aux officiers d'administration acheteurs d'assurer, en toute éventualité, les paiements sans qu'il soit nécessaire d'immobiliser entre leurs mains des avances importantes d'où résulteraient des risques pour l'État et pour les régisseurs eux-mêmes.

e) Régisseur de dépenses cumulant avec une régie de recettes.

Fréquemment, des comptables publics sont aussi régisseurs de recettes pour d'autres comptables, la situation corrélatrice, c'est-à-dire la régie de dépenses confiée à un comptable public est plus rare.

Le département de la Guerre présente une autre combinaison : certains régisseurs de dépenses sont aussi régisseurs de recettes.

Voici dans quelles conditions. Les règlements ministériels sur les services des subsistances et de santé prévoient la possibilité de faire des cessions, à titre remboursable, de denrées, médicaments, matériels divers, à certaines parties prenantes de l'armée. Pour les cessions ainsi faites aux corps de troupes, la régularisation est assurée par imputation dans les revues de liquidation, pour celles faites à d'autres parties prenantes ■■

reversement au Trésor est nécessaire. En vue d'éviter des reversements multiples de sommes minimales dans les caisses publiques, les versements partiels sont effectués entre les mains des comptables-matières lesquels, étant déjà régisseurs de dépenses, deviennent en plus régisseurs de recettes, servant d'intermédiaires entre les débiteurs de l'État et le Trésor où ils versent trimestriellement leurs encaissements conformément à l'ordre de reversement donné par l'ordonnateur.

Il faut noter qu'aucune catégorie de régisseurs de recettes n'est prévue par le décret du 3 avril 1869 ; d'autre part, les règlements d'organisation des services dont il s'agit en prescrivant l'encaissement des recettes par les comptables-matières ne précisent pas le titre auquel ils agissent. Il semble bien que les deniers ainsi maniés les constituent régisseurs de recettes, régisseurs de deniers de l'administrateur qui redeviennent deniers du Trésor par la novation, résultant du versement dans les caisses publiques, à la suite de l'ordre de reversement de l'ordonnateur. En juger autrement serait dire que les comptables-matières manient les deniers sans titre.

En tout état de cause, si la réunion des fonctions ainsi réalisée est nécessaire pour faciliter l'exécution du service, ce qui est le propre des régies, elle est par contre peu heureuse, permettant, entre autres inconvénients, au titulaire d'effectuer des dépenses au moyen des fonds encaissés, sans avoir perçu d'avances, ces dernières n'intervenant qu'à titre de régularisation. Le système est ainsi complètement faussé, les services assurés sont extra-budgétaires jusqu'à leur régularisation par l'ordonnancement qui consomme les crédits.

f) Importance budgétaire des avances

Nous avons montré comment fonctionnent les régies dans le

département de la Guerre. Les régisseurs y sont nombreux, souvent les limites, en somme et en durée, sont dilatées, des modalités spéciales donnent beaucoup d'ampleur au système, en outre, il faut reconnaître que les paiements par régisseurs donnent de telles facilités que les services ont une tendance très marquée à y recourir, au lieu de procéder par le mode normal des ordonnancements.

La conséquence de toutes ces constatations est que l'importance des sommes remises aux régisseurs, contrairement aux règles du droit commun, approche de 100 millions sur un budget total de 983 millions pour 1913.

Le service de la remonte dépense à lui seul 25 millions, les achats directs des subsistances s'élèvent à plus de 10 millions, le paiement des ouvriers civils nécessite 40.800.000 francs (1), celui des menues dépenses du matériel 19.200.000 francs (2), enfin le personnel militaire et civil de l'administration centrale est payé au moyen de mandats d'avances dépassant 4 millions, soit au total 99 millions.

1. Les établissements de la Guerre, non compris les poudres et salpêtres, emploient environ 20.000 ouvriers payés 6 francs par jour en moyenne. Il faut compter vingt-cinq jours d'indisponibilités diverses, le décompte est donc de $20.000 \times 6 \times 340 = 40.800.000$ francs.

2. D'après nos évaluations, la moyenne de ces dépenses est d'environ 50/o des crédits affectés au matériel (384 millions)

$$\frac{384 \text{ millions} \times 5}{100} = 19.200.000 \text{ francs.}$$

CHAPITRE II

DÉPENSES DE SOLDE ET AUTRES DÉPENSES RÉGULARISABLES SUR REVUES

§ 1. — MOTIFS DE L'ORGANISATION SPÉCIALE DE COMPTABILITÉ

Le fait de la présence des militaires sous les drapeaux entraîne, pour l'État, l'obligation impérative de pourvoir à tous leurs besoins : besoins de l'homme, besoins du militaire.

Comment l'État satisfait-il à ses obligations ? Pourvoit-il directement et individuellement à la satisfaction des besoins de chacun ? Y pourvoit-il en deniers ou en nature ?

Ici une double distinction s'impose.

La première concerne le *mode d'administration* des militaires. Ce mode diffère suivant qu'ils sont groupés dans les formations appelées « corps de troupe », ou isolés et, dans ce cas appelés « officiers sans troupe » (officiers des états-majors et des services de l'armée). Des raisons de discipline, de simplification exigent que les premiers soient représentés vis-à-vis de l'État par un organe collectif appelé conseil d'administration (1),

1. Ou par le chef de corps, dans ceux dont l'effectif n'est pas suffisant pour la constitution d'un conseil. Un projet, tendant à la suppression des conseils, a été voté par le Sénat en 1911, il est actuellement pendant devant la Chambre des députés. L'action administrative serait assurée, dans le nouveau système, par le chef de corps assisté d'agents d'exécution.

chaque officier sans troupe, au contraire, constituant une partie prenante individuelle.

La deuxième distinction a trait à *la nature des prestations* fournies par l'État. Aux officiers et aux sous-officiers à solde mensuelle (1), autrement dit, aux militaires de carrière, un traitement en deniers appelé solde, est, en principe, seul attribué ; aux autres militaires, qui forment la masse de l'armée, l'État ne fournit pas une allocation unique, mais des prestations distinctes suivant la nature des besoins (solde, alimentation, habillement, couchage, chauffage, casernement, armement, soins sanitaires, etc.), et, pour chaque besoin, la prestation est fournie, soit en deniers, soit en nature, le plus souvent cumulative-ment par ces deux modes.

La solde est évidemment fournie en deniers.

L'alimentation est assurée au moyen de prestations en nature (le pain, les fourrages pour les animaux) et en deniers (primes d'alimentation).

Les besoins en habillement, harnachement, couchage, chauffage, casernement et autres besoins divers sont assurés, partie au moyen d'effets ou objets fournis en nature, partie au moyen d'allocations en deniers attribuées aux corps sous forme d'abonnements appelés « masses » (2).

Enfin, certains besoins (armement, campement, transports du matériel, soins sanitaires, etc...) sont assurés exclusivement en nature et directement par l'État, les corps ne recevant à ce titre aucune prestation en deniers (3).

1. Sous-officiers ayant cinq ans de service.

2. Les économies faites par les corps leur étant abandonnées, ceux-ci sont intéressés à la conservation des effets ou objets qui leur sont remis.

3. Dans la catégorie des prestations fournies en nature, l'État trouve quelquefois avantageux de prescrire l'achat par les corps, sur leurs fonds de roulement, et sauf remboursement ultérieur. Un système analogue est adopté, pour les frais de déplacement. Nous verrons plus loin comment fonctionnent ces deux systèmes.

Cet aperçu d'ensemble montre qu'on se trouve en présence de quatre catégories d'allocations : la solde, les prestations d'alimentation (en deniers et en nature), les prestations des masses (en deniers) et enfin, les prestations en nature.

Les trois premières catégories sont particulièrement intéressantes à raison de l'organisation spéciale de la comptabilité publique à laquelle elles donnent lieu.

C'est qu'en effet, le nombre des militaires faisant partie des corps de troupe, la multiplicité de leurs besoins, les nécessités de la discipline ne permettent pas d'assurer à chaque militaire par la voie régulière de l'ordonnancement direct et nominatif la délivrance des prestations auxquelles il a droit, d'où, comme nous l'avons vu, la création d'un organe, le conseil d'administration, représentant seul les parties prenantes vis-à-vis de l'État.

D'autre part, si ces parties prenantes sont nombreuses, si les besoins de chacune d'elles le sont eux-mêmes, ces besoins présentent, en outre, un autre caractère absolument impératif : celui de l'urgence, les allocations doivent être fournies sans délai, sous peine de mettre les conseils dans l'impossibilité de pourvoir les éléments qu'ils administrent. Or, cette urgence est incompatible avec le contrôle préalable du payeur et on a été ainsi conduit à procéder aux ordonnancements « avant liquidation » des droits définitifs et ensuite à faire payer « à bon compte » par les comptables, c'est-à-dire sans pièces justifiant le service fait et prouvant la régularité de la dette de l'État.

Voyons comment un tel système fonctionne.

§ 2. — FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION SPÉCIALE.

Perception des allocations

Les deniers sont extraits de la caisse publique dans les conditions suivantes :

La solde des officiers et sous-officiers à solde mensuelle des corps de troupe est payée par mois, à terme échu sur états provisoires (1) collectifs et nominatifs et sur l'acquit du conseil.

La solde et les prestations d'alimentation en deniers des hommes de troupe sont payables par quinzaine et d'avance (2) sur état d'effectifs collectifs, par grade, indiquant le décompte provisoire d'après les journées de présence de la quinzaine précédente et sur l'acquit du conseil.

La solde des officiers sans troupe est payable, comme celle des autres officiers, par mois et à terme échu sur liquidation provisoire mais par mandat individuel acquitté par le créancier réel.

Les prestations des masses sont payables par mois et à terme échu sur état portant décompte provisoire des primes dues et sur l'acquit du conseil.

Ces divers états de solde ou de masses (sauf pour les mandats d'officiers sans troupe), sont préparés par les conseils des corps

1. Pour être payés à la fin du mois, ces états doivent être préparés vers le 20 de chaque mois, il y a donc une prévision portant sur une dizaine de jours et, par suite, la liquidation ne peut être qu'essentiellement provisoire.

2. Exceptionnellement, les compagnies d'oasis sahariennes touchent la solde quatre mois d'avance, et certaines troupes de l'Extrême-Sud algérien, un mois d'avance.

en deux expéditions (la quittance et sa déclaration) puis, liquidés provisoirement et ordonnancés par les sous-intendants militaires.

Enfin, la perception des prestations d'alimentation fournies en nature (pain, fourrages) a lieu sur bons approximatifs établis par les conseils et remis aux comptables-matières distributeurs.

Emploi des allocations

Les conseils, en possession de ces diverses allocations (1) en exercent la gestion d'après trois modes différents suivant qu'il s'agit de la solde, des prestations des masses et des prestations d'alimentation.

a) *Solde*. — Certaines allocations sans être nominatives sont néanmoins individuelles (la solde) et, comme telles, doivent être remises aux ayants droit par les conseils qui n'agissent alors que comme de simples intermédiaires, comme des régisseurs de dépenses, d'un caractère spécial toutefois, puisque, comme nous le montrerons tout à l'heure, ils ne sont point chargés de rapporter aux comptables l'acquit des créanciers réels.

La mode de remise diffère suivant la catégorie des ayants droit. Aux officiers et sous-officiers à solde mensuelle la solde est remise directement et sur leur émargement par un agent du conseil : le trésorier. Le même trésorier paie aussi les allocations revenant aux hommes, les fonds sont délivrés d'abord aux

1. Indépendamment des prestations reçues des caisses du Trésor, qui prennent leur source dans la consommation des crédits législatifs, les conseils disposent en outre de certains produits, nés dans le corps lui-même, provenant de la vente des fumiers et de la dépouille des chevaux morts. Ces produits font exception au principe de l'universalité budgétaire.

commandants d'unités lesquels, agissant à leur tour comme intermédiaires, effectuent la remise entre les mains des créanciers réels, les sous-officiers non à solde mensuelle, les caporaux et les soldats sans leur demander d'acquit (1).

b) *Masses*. — Il est d'autres besoins, au contraire, pour lesquels les allocations perdent tout caractère individuel. elles sont destinées à être affectées aux besoins collectifs du corps, à être mises en commun. La mission des conseils est ici plus complexe, elle consiste, non plus dans une simple répartition, mais dans une véritable gestion des fonds conservés en vue d'en obtenir la meilleure utilisation possible.

Les deux catégories de prestations dont il vient d'être parlé,

1. La description, par la comptabilité, des faits d'administration s'arrête donc à la feuille de prêt de dizaine portant l'acquit du commandant d'unité ; l'acquit du créancier réel, non seulement n'est pas rapporté au Trésor qui a fait les avances, mais n'est même pas exigé de ce créancier.

Cette situation particulière s'explique par la nécessité de simplifier les écritures alors qu'il s'agit de sommes minimales dues à chaque créancier (0 fr. 50 par dizaine aux soldats). Il est reconnu d'ailleurs que, d'une façon générale, les paiements multiples et sans pièces justificatives ne gagnent rien à être constatés par des quittances individuelles trop faciles à imiter. Dans l'espèce, la réalité de la remise est au surplus contrôlée par les divers moyens que supposent la discipline et l'administration militaire (surveillance administrative exercée par les généraux et action des contrôleurs de l'administration de l'armée). De telles garanties ont paru de nature à justifier la dérogation aux principes généraux.

La comptabilité publique offre d'ailleurs d'autres exemples d'acquits non donnés par les bénéficiaires de l'allocation. C'est le cas des indemnités de secours distribuées par les autorités civiles pour lesquelles on considère que les signatures des titulaires seraient dépourvues d'authenticité et que remplacent les certificats « vu payer » collectifs émanant des administrateurs qualifiés.

Il est cependant entre la solde et les secours une différence essentielle : les secours sont des allocations gracieuses pour lesquelles l'État ne court aucun risque du chef des répétitions éventuelles des parties prenantes, les allocations de solde, au contraire, constituent des créances véritables pouvant ouvrir tous les recours de droit.

Après être sorties des caisses des payeurs, cessent d'être considérées comme « deniers du Trésor » pour devenir « deniers ministériels », tant qu'ils sont entre les mains des conseils ou des commandants d'unités : ils n'acquièrent le caractère de « deniers privés » qu'après leur remise aux créanciers réels (les militaires du corps ou les fournisseurs des masses).

c) *Alimentation*. — Comme les prestations des masses, celles destinées à l'alimentation (primes en deniers, pain et fourrages en nature) ne reçoivent pas une destination individuelle, toutefois elles ne sont pas conservées par les conseils mais remises aux commandants d'unités (par la feuille de prêt de dizaine) qui les conservent et les gèrent, dans l'intérêt des hommes de l'unité, groupés pour former l'ordinaire. Dans l'espèce, les conseils agissent en qualité d'intermédiaires, comme pour la solde, les commandants d'unités sont au contraire des administrateurs au titre du groupement dont ils sont les chefs.

Les fonds, sortis des caisses publiques, perdent le caractère de « deniers du Trésor » pour acquérir d'abord celui de « deniers ministériels » tant qu'ils sont entre les mains des conseils puis, de « deniers privés », à partir de la remise aux commandants d'unités (décret du 22 avril 1905 sur la gestion des ordinaires) (1).

1. Un arrêt de la Cour de cassation — Levy, 31 juillet 1908 — ayant déclaré qu'un fournisseur des ordinaires était passible des peines édictées par l'article 433 du Code pénal contre les fournisseurs de l'État, a fait naître des doutes sur la légalité du décret du 22 avril 1905 qui qualifie de « privés » les deniers de l'ordinaire et donne compétence à leur sujet aux tribunaux judiciaires. Dans les commentaires de cet arrêt (Dalloz, 1909. 1. 17), M. Le Poittevin expose que les questions de compétence sont du domaine de la loi et d'autre part que, si, avant 1905, époque à laquelle les ordinaires étaient alimentés par un prélèvement sur la solde, on pouvait admettre qu'ils fonctionnaient avec l'argent personnel des hommes, il n'en est plus de même depuis cette date, puisque les fonds des ordinaires proviennent d'un chapitre spécial du budget. Ces raisons paraissent de nature à refuser aux fonds des ordinaires le caractère de « deniers privés ».

§ 3. — ABSENCE D'ACTION DU COMPTABLE

Pour chacune des trois catégories d'allocations envisagées, la justification de l'emploi, la preuve de la remise aux créanciers réels n'est pas rapportée au Trésor, ces dépenses ne se régularisent pas dans la comptabilité des payeurs. Au regard du Trésor, non seulement chaque ordonnancement fait au titre de la solde, des prestations d'alimentation et des masses consomme valablement la portion de crédit à laquelle il s'applique, mais encore, les ordonnancements se succèdent et se cumulent sans que les payeurs puissent y opposer aucune limitation. Comme conséquence, les comptables n'ont plus que la responsabilité de caissier, la Cour ne leur demande compte que du matériel des paiements et la régularisation a lieu à l'intérieur du département de la Guerre.

Quant aux prestations d'alimentation perçues en nature, les comptables-matières n'ayant jamais que la responsabilité du caissier, cette responsabilité est couverte lorsque les distributions ont été faites sur la production de bons établis conformément aux règles posées par la réglementation en vigueur (1).

§ 4. — RÉGULARISATION A L'INTÉRIEUR
DU DÉPARTEMENT DE LA GUERRE

Nous avons vu que les perceptions avaient été effectuées approximativement sur liquidation provisoire, qu'aucune justi-

1. Instruction du 18 octobre 1909 sur les subsistances militaires.

fication prouvant la régularité des perceptions n'était apportée au payeur. La régularisation, après liquidation définitive, est faite à l'intérieur du département de la Guerre au moyen de documents appelés revues de liquidation.

Leur établissement est l'œuvre contradictoire de chacun des corps intéressés et du sous-intendant militaire chargé de la vérification et de la régularisation de ses comptes (1), il comporte trois opérations essentiellement différentes.

a) Le corps, créancier de l'État, fait valoir ses droits, dresse son crédit dont l'exactitude est vérifiée par le sous-intendant militaire. Ce dernier a chaque jour constaté les effectifs des différentes unités du corps au moyen de la situation administrative des présents. Faisant application à ces effectifs des tarifs sur la solde et les masses, il peut ainsi s'assurer que les droits qu'invoque le corps, comme devant constituer son crédit, sont réguliers; autrement dit, il reconnaît la dette de l'État: c'est la liquidation qui fixe ce crédit.

b) Chaque corps est débiteur de l'État des sommes perçues dans ses caisses au moyen des mandats « d'à bon compte » et des denrées perçues dans ses magasins. L'établissement du débit est l'œuvre du sous-intendant militaire qui reçoit, à cet effet, un double de chacun des mandats payés par les comptables et une récapitulation des bons ayant servi à toucher les denrées, pour chacun des corps envisagés. C'est le débit.

c) Connaissant, d'une part, le crédit du corps, d'autre part, son débit, la comparaison de ces deux éléments fait ressortir une égalité ou une différence, en trop ou en moins, dont la régularisation s'opère comme suit : *Pour la solde*, les trop-perçus sont diminués sur le premier état « d'à-bon-compte »

1. Loi du 16 mars 1882 et décret du 20 mars 1906 sur l'administration des corps.

à établir et dans le compte du trimestre suivant ; l'opération inverse est effectuée en cas de moins-perçus.

En ce qui concerne les *fournitures en nature*, les hommes et les animaux ayant « vécu », les moins-perçus restent acquis à l'État (1), les trop perçus, au contraire, donnent lieu à remboursement, mais après report d'un trimestre sur l'autre et en fin d'année seulement.

Pour les masses, les trop-perçus sont suivis, en fin de trimestre, d'un reversement au Trésor et les moins-perçus d'un mandatement spécial ; chaque trimestre se règle donc définitivement.

Tel est le mode actuel de régularisation.

Il fut un temps, de l'an XIII à 1810, où, indépendamment de la régularisation à l'intérieur du département de la Guerre la solde comportait un règlement vis-à-vis du Trésor, lequel se faisait, après débat contradictoire avec le corps, restituer à la fin de chaque trimestre les trop-perçus versés au corps ou lui allouait les moins-perçus. La solde participait ainsi notablement de la nature d'une régie du type normal en ce sens que, si la quotité des fonds versés par le Trésor à découvert et à titre d'avance n'était limitée que par l'importance des effectifs de chaque corps (effectifs qu'il est pratiquement facile de forcer), une limitation dans le temps, portant sur la durée du découvert, résultait de la périodicité des décomptes contradictoires, lesquels assuraient au Trésor l'apurement de l'avance.

Si cette procédure a été abandonnée en 1810, il est vraisemblable que cela tient aux difficultés matérielles qu'éprouvait le Trésor dans l'établissement des nombreux comptes de règlement avec les corps, les comptables n'ont pas, en effet, la compétence

1. Sauf pour le pain dont la moitié de la valeur profite aux ordinaires.

voulue, celle-ci supposant une connaissance approfondie de la réglementation administrative de l'armée.

Mais, on peut se demander si le système actuel d'apurement, exclusivement confié à l'administration militaire, est organisé de manière à suppléer à la garantie évidente qui résultait de l'intervention du Trésor dans le règlement. En d'autres termes, ce système procure-t-il la certitude de l'imputation à chaque corps de ses perceptions, sans omission aucune ?

Le doute est possible si l'on considère que le payeur n'étant tenu d'apporter à son juge d'autre justification que la quittance du créancier, et non la preuve de l'imputation dans une revue, il peut se désintéresser de la transmission au service de l'intendance des déclarations de quittance destinées à permettre la formation du débit des corps. En outre, des erreurs, des omissions, peuvent se produire soit dans cette transmission, soit dans les mouvements de pièces entre les diverses sous-intendances, soit enfin dans les imputations elles-mêmes, bien que des mesures sérieuses soient prises pour les éviter.

On pourrait donc penser que le mécanisme n'offre pas la garantie qu'on est en droit d'en attendre si un dernier moyen de contrôle ne venait assurer sa correction. Ce moyen consiste dans un grand-livre tenu en partie double (à l'administration centrale) qui présente, pour chaque corps, d'un côté le crédit établi par les revues et de l'autre tous les mandatements effectués au titre de chacun de ces corps par le service de l'intendance. Par l'effet de cette opération, l'imputation de tous les mandats est complètement assurée et s'il y a eu une omission, elle est inévitablement reconnue et relevée par la balance du compte ainsi ouvert.

Un système analogue fonctionne pour les prestations en nature.

Les bons récapitulatifs des perceptions sont adressés au sous-intendant militaire chargé de l'établissement de la revue du corps intéressé. Chaque bon est muni d'un talon qui doit porter la preuve de son imputation dans une revue de liquidation ; c'est à cette condition qu'il est reconnu complet. Théoriquement le système est parfait, en réalité, tant à cause du grand nombre de bons, que des retards apportés dans les imputations, des omissions peuvent facilement se produire.

Enfin, pour achever de décrire le mécanisme de la régularisation il faut ajouter que les revues sont vérifiées à l'administration centrale et en outre qu'une expédition de chacune d'elles, présentant le relevé détaillé des journées par grade et par position avec les décomptes en deniers, est adressée, chaque année, au ministre des Finances pour être transmise à la Cour des Comptes. Mais, les pièces élémentaires n'étant pas jointes à l'envoi, il s'ensuit que la Cour n'exerce aucune vérification efficace, elle peut seulement s'assurer que la consommation des crédits correspond à des services faits et l'affirmer aux pouvoirs publics dans ses déclarations.

§ 5. — CONSÉQUENCES DU SYSTÈME QUANT A LA RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS

Les ordonnateurs, après une liquidation provisoire, qui ne peut être que très approximative, disposent des allocations de solde et autres dépenses régularisables sur revues (1) en ce sens qu'ils extraient des deniers des caisses publiques, sans contrôle du payeur auquel ils ne rapportent pas la preuve du service fait.

1. Prestations d'alimentation et des masses.

Est-ce à dire que les droits de l'État ne sont pas sauvegardés ? Cette question n'est autre que celle de la responsabilité des ordonnateurs de la solde, des prestations d'alimentation et des masses et des conseils d'administration qui fait l'objet de la cinquième partie de notre étude.

§ 6. — IMPORTANCE BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES RÉGULARISABLES
SUR REVUES

Nous avons vu au début du présent chapitre que les prestations que nous envisageons (solde, alimentation, masses) ont pour objet d'assurer la plupart des besoins des militaires.

Pour les officiers, la solde seule doit pourvoir à tous leurs besoins ; les sous-officiers à solde mensuelle sont traités presque identiquement.

Quant aux hommes, si leur solde est de peu d'importance, on leur attribue en plus des prestations pour l'alimentation, l'habillement, le couchage, le chauffage, etc. . .

On conçoit, dès lors, que le chiffre des crédits nécessaires à la satisfaction de besoins aussi nombreux et aussi importants soit très élevé.

Dans le budget de 1913, les dépenses de solde atteignent 324 millions, celles afférentes à l'alimentation 139.700.000 fr. et enfin, celles des masses 83.850.000 francs, soit un total de 547.550.000 francs de dépenses régularisables sur revues.

CHAPITRE III

DÉROGATIONS DIVERSES AUX RÈGLES NORMALES DE LA COMPTABILITÉ

Outre les deux catégories de dépenses que nous venons d'analyser dans les chapitres précédents (avances et soldes), il existe dans le département de la Guerre diverses sortes de paiements qui dérogent au droit commun de la matière en se rapprochant de ceux effectués par les régisseurs (régisseurs proprement dits ou conseils d'administration des corps).

Tels sont : a) Les paiements effectués *d'avance*, par les payeurs, soit aux créanciers réels, soit à leurs *représentants* ;

b) Les paiements effectués aux créanciers de l'État par les conseils d'administration, au moyen *d'avances* faites sur les fonds généraux de leur caisse (1) et dont ils se font ensuite rembourser ;

c) Les paiements de solde effectués non aux créanciers réels mais à des *intermédiaires* qui opèrent en quelque sorte comme des régisseurs. Examinons ces trois catégories.

1. Les corps ont généralement en caisse un fonds de roulement dont la constitution provient des cautionnements des fournisseurs, des excédents des masses, des allocations de la solde de la troupe perçues d'avance et payées à terme échu, etc.

§ 1. — PAIEMENTS EFFECTUÉS D'AVANCE PAR LES PAYEURS,
SOIT AUX CRÉANCIERS RÉELS, SOIT A LEURS REPRÉSENTANTS

Sous ce titre on peut ranger :

1^{re} *Les paiements pour gratifications de réforme et secours permanents* effectués, par semestre et d'avance, soit entre les mains des titulaires eux-mêmes, soit entre celles de leurs *représentants* désignés par les décisions ministérielles. Le paiement d'avance est justifié par le caractère essentiellement alimentaire de ces allocations et le paiement à des représentants tient à ce que bien souvent les bénéficiaires sont invalides et ne pourraient se rendre aux caisses publiques pour y donner leur acquit au guichet même.

2^o *Les paiements autorisés par les articles 18 et 102 du décret du 20 mars 1906 sur l'administration des corps.* — L'article 102 de ce décret prévoit qu'en cas de routes, grandes manœuvres, évolutions, écoles à feu et autres circonstances dans lesquelles les officiers et les sous-officiers à solde mensuelle sont dans l'obligation de pourvoir journellement à leurs besoins, il peut leur être fait, s'ils le demandent, une *avance* d'une quinzaine de solde qui donne lieu, dans le cas où les ressources de la caisse du corps ne seraient pas suffisantes, à une perception au Trésor. L'avance ainsi obtenue est remboursée sur le premier état de solde mensuel à établir.

L'article 18 du même décret concerne, dans les cas cités plus haut, l'alimentation des hommes et des animaux.

Il est de règle que l'État fournit en nature le pain et les fourrages nécessaires à cette alimentation ; cependant, en cas

de déplacements, les corps peuvent être chargés de se pourvoir directement, sauf remboursement par le Trésor. Dans ces circonstances, si les fonds généraux de leur caisse ne sont pas suffisants, ils sont autorisés à percevoir au Trésor une *avance* limitée à 20.000 francs.

La régularisation se fait d'une manière toute particulière. Le corps, ayant perçu, au lieu d'opérer comme un régisseur en apportant au payeur les pièces justificatives du service fait, apurant ainsi son avance, remet ces pièces au service de l'Intendance ; celui-ci émet alors un mandat correspondant et reconstitue ainsi l'avance qui est ensuite reversée intégralement au Trésor.

Pour une même opération, il y a donc deux perceptions successives au Trésor et un reversement de fonds, ces opérations de comptabilité et de trésorerie paraissent absolument inutiles.

3° *Les paiements concernant la solde de la troupe et des officiers.* — La solde de la troupe est payable par quinzaine et *d'avance*, le seizième et le dernier jour de chaque mois (art. 21 du décret du 12 janvier 1910 sur la solde).

La solde des officiers et sous-officiers à solde mensuelle est payable par mois et à *terme échu* (même article du même décret qui reproduit le texte du décret antérieur de 1890). Or, l'expression à terme échu a été longtemps entendue en ce sens que le paiement devait être fait, non pas le dernier jour de chaque mois, mais le premier du mois suivant (interprétation basée sur le principe de l'article 10 du décret du 31 mai 1862). C'est seulement par une décision du 20 septembre 1897 que le ministre des Finances a autorisé les comptables à payer le dernier jour du mois (1).

1. Et même le 30, pour les mois ayant 31 jours, dans le cas où le 31^e jour se trouve être le premier de deux jours fériés consécutifs.

Cette mesure est évidemment contraire aux prescriptions de l'article 10 du décret précité. Cependant, il faut reconnaître qu'elle ne peut, en aucun cas, faire courir de risques au Trésor puisque l'officier ou le sous-officier à solde mensuelle, vivant le 30 de chaque mois, a droit à la solde entière du mois. En effet, la solde se décompte par mois, à raison de la douzième partie de la fixation annuelle et l'allocation mensuelle est réglementairement divisée par trentièmes dont chacun est indivisible et dû en cas de décès.

§ 2. — PAIEMENTS EFFECTUÉS AU MOYEN D'AVANCES
FAITES PAR LES CORPS DE TROUPE

Dans certaines circonstances, l'État prescrit aux corps de troupe de se procurer, directement, les effets ou objets qu'il doit réglementairement leur fournir en nature et, il les rembourse ensuite.

Les achats sont effectués par les conseils qui paient les créanciers, aux lieu et place du Trésor, sur les fonds généraux de leur caisse. Les créanciers n'ont donc aucune relation avec le Trésor, mais les conseils doivent exiger d'eux les mêmes pièces que celles qui leur seraient demandées si les paiements étaient effectués directement par les comptables. Ils doivent, en outre, s'assurer qu'il n'existe aucune opposition en demandant un certificat négatif au payeur et, enfin, l'acquit est donné sous la responsabilité du trésorier du corps (1).

1. Suivant l'article 158 de l'Instruction du 30 juillet 1903, les payeurs ne doivent pas exiger des corps les pouvoirs des ayants-droit lorsque les factures ont été acquittées par des mandataires. Ces pouvoirs sont, au contraire, produits par les régisseurs ordinaires.

Ce système se rapproche sensiblement du type normal des régies, les créanciers étant payés par un intermédiaire ; il en diffère en ce sens que le service public est toujours garanti, les deniers ne sortant des caisses du Trésor, pour assurer le remboursement des corps, qu'après liquidation et ordonnancement appuyé des pièces justificatives.

En cas d'irrégularités, le comptable refuserait le paiement et le corps resterait à découvert de ses avances.

§ 3. — PAIEMENTS DE SOLDE FAITS A DES INTERMÉDIAIRES

Nous avons vu, en exposant les règles de la solde, que les allocations revenant aux militaires des corps sont mandatées au nom des conseils, représentants légaux de la collectivité, et perçues par leur agent : le trésorier.

En outre, dans les places où il n'existe pas de préposés du payeur, des mesures ont été prises, dans le but de réduire les dépenses de perception.

L'article 158 de l'instruction du 30 juillet 1903 prévoit que, dans ces cas, les perceptions et les versements au Trésor des divers corps et détachements d'une même place sont effectués par un officier unique désigné par le commandant d'armes. Cet officier reçoit, de chacun des conseils ou de chacun des commandants de détachements, une autorisation inscrite aux livrets de solde et notifiée au payeur.

En campagne, un système analogue fonctionne pour les mandats individuels des officiers sans troupe. Pour ne pas distraire les titulaires des mandats de leur service, un officier assure la perception de la solde de tout un groupe. A cet effet, il reçoit des intéressés leurs mandats quittancés et leurs livrets

de solde, puis, du sous-intendant militaire ordonnateur un bordereau récapitulatif qui l'accrédite auprès du payeur aux armées (même article de la même instruction).

Dans les deux cas qui précèdent, la désignation faite à l'agent du Trésor, de l'officier chargé de toucher les mandats, couvre sa responsabilité en ce qui concerne la quittance apposée sur chacun d'eux.

Enfin, un système se rapprochant du précédent est adopté en temps de paix dans la place de Vincennes pour la perception, à Paris (1), de la solde de la même catégorie d'officiers.

Chaque mois, le général commandant d'armes désigne l'un d'eux pour se rendre à la caisse centrale et y percevoir les mandats des autres officiers sans troupe de la garnison. Les mandats individuels, acquittés par les titulaires, lui sont remis en même temps que les livrets de solde et une procuration donnée par chacun des intéressés.

La justification de la mesure est facile à deviner, mais il pourrait en résulter des cas intéressants de responsabilités s'il se produisait des pertes, des détournements, etc.

Nous n'hésitons pas à penser que l'État serait tenu, le cas échéant, de couvrir les titulaires des mandats ; le système est, en effet, créé pour son avantage et si, en droit, l'obligation de donner procuration n'est pas imposée à chaque officier elle l'est en fait.

1. Les paiements sont uniquement effectués dans le département de la Seine par le caissier payeur central (art. 133 du décret du 3 avril 1869).

CHAPITRE IV

DÉPENSES DU SERVICE DES FRAIS DE DÉPLACEMENT

Pour permettre aux militaires isolés d'effectuer les déplacements qui leur sont prescrits, il est nécessaire de leur faire, au préalable, la remise des sommes correspondant aux dépenses supplémentaires occasionnées par ces déplacements. Or, cette remise ne pourrait pas avoir lieu, étant donné le nombre et l'urgence des mouvements à accomplir, si on se conformait aux règles habituelles de la comptabilité publique qui obligent à la liquidation et à l'ordonnancement préalables au paiement. On a donc dû organiser un système de comptabilité spécial se rapprochant sur certains points de celui de la solde.

Les caractéristiques de ce système, qui est actuellement régi par le décret du 12 juin 1908, sont les suivantes :

Les fonctionnaires de l'intendance délivrent aux ayants droit des titres, appelés mandats provisoires, titres individuels pour les militaires ne faisant pas partie des corps de troupe et titres collectifs pour ceux en faisant partie, qui constituent de véritables chèques, payables à vue par les comptables, dans un délai maximum de quarante-huit heures.

Comme pour les dépenses des régies et de la solde, le

comptable ne peut, ici encore, avoir que des responsabilités de caissier ; par contre, une responsabilité qui sera examinée ultérieurement, naît à l'égard des ordonnateurs.

Non seulement le comptable n'exerce pas de contrôle sur l'ordonnateur, mais c'est la situation inverse qui se produit. Voici pourquoi :

Les mandats provisoires, payés par les comptables, ne consomment pas les crédits législatifs, ils ne constituent que des avances faites, par le Trésor, au département de la guerre et qui sont remboursées mensuellement par un ordonnancement régulier sur la production, par le trésorier-payeur, des mandats provisoires acquittés par lui ou ses préposés.

Or, avant de procéder à l'ordonnancement, le sous-intendant militaire intéressé doit, entre autres vérifications, s'assurer qu'aucun mandat fictif n'a été payé ; s'il en est autrement, il met en cause la responsabilité de « caissier », du comptable quand celui-ci a mal payé (1). Si le comptable n'accepte pas le rejet mis à sa charge, le ministre de la Guerre statue définitivement, de concert avec le ministre des Finances (art. 50 du décret du 12 juin 1908).

Les dépenses du service des frais de déplacement sont, pour 1913, de 15.550.000 francs.

1. En raison de la grande facilité avec laquelle les mandats provisoires sont établis, la pratique délictueuse des mandats fictifs est très répandue en matière de frais de déplacements.

CHAPITRE V

ALLOCATIONS AUX SOUTIENS INDISPENSABLES DE FAMILLE

La loi du 21 mars 1905, en décidant l'égalité du service militaire, a tempéré la rigueur du principe à l'égard des hommes reconnus soutiens indispensables de famille par l'allocation d'indemnités journalières pendant leur présence sous les drapeaux.

Ces allocations ont été étendues, quant au nombre des parties prenantes, et élevées, quant à leur taux, par la nouvelle loi du 7 août 1913 sur le recrutement.

En vue d'éviter l'établissement d'un nombre considérable de liquidations et de mandats individuels, l'instruction ministérielle du 16 janvier 1911 a prescrit l'adoption des mesures suivantes :

Il est remis aux familles des militaires reconnus soutiens indispensables de famille et ayant, comme telles, droit à l'allocation, un livret comportant un nombre de quittances correspondant à chacune des échéances mensuelles du temps passé sous les drapeaux.

Le décompte de chaque quittance comprend uniformément trente allocations journalières, sauf le cas de la première et de

la dernière mensualité et celui où des militaires sont incorporés ou libérés en dehors des dates normales.

La première et la dernière mensualité varient avec la date de l'appel et de la libération de la classe qui est notifiée au payeur, ce dernier effectue les décomptes correspondants (1). Quant aux cas où des militaires sont incorporés ou libérés en dehors des dates normales, le paiement a lieu dans les conditions ordinaires, c'est-à-dire après liquidation et ordonnancement individuels du sous-intendant militaire.

Tous les paiements effectués sur présentation des quittances extraites des livrets sont considérés comme des avances faites, par le Trésor, au département de la Guerre qui en assure le remboursement au moyen d'un mandat mensuel émis par le sous-intendant militaire de chaque département après production, par les comptables, des quittances émargées.

Un tel mécanisme procède à la fois du service des pensions et de celui des frais de déplacements.

Comme pour les pensions la périodicité de la dette et son uniformité ont permis de déroger à la règle du droit commun de la dépense qui oblige à une liquidation et à un ordonnancement préalable à chaque paiement.

Comme pour les frais de déplacements, et à la différence des pensions, les titres remis aux caisses du Trésor ne sont pas de véritables mandats consommant le crédit, mais des sortes de « bons provisoires » qui supposent une régularisation au moyen d'ordonnancements réguliers des fonctionnaires de l'intendance.

Ce système est très ingénieux, il apporte une grande simpli-

1. Le comptable intervient ainsi dans la liquidation des droits, contrairement au principe de la séparation des attributions d'ordonnateur et de comptable.

fication dans l'exécution du service mais les fraudes sont à craindre.

Pour les éviter, diverses précautions ont été prises consistant dans la tenue contradictoire des contrôles par les sous-intendants militaires et par les payeurs, dans l'obligation imposée aux ayants droit de se faire payer à une même caisse (ou pour son compte par d'autres caisses) dans la vérification du sous-intendant préalable à l'émission du mandat de remboursement, etc...

Au point de vue des responsabilités, nous avons vu dans les chapitres précédents (avances, solde et masses, frais de déplacements) les ordonnateurs intervenir pour extraire des deniers du Trésor sans que le contrôle du comptable puisse s'exercer. Ici la situation diffère, le sous-intendant, sauf dans les cas particuliers que nous avons cités, n'intervient pas spécialement par la délivrance d'un titre, mandat ou bon provisoire, il s'ensuit que sa responsabilité ne peut être mise en cause.

Par contre, comme en matière de frais de déplacements, si, en procédant à la liquidation, préalable à l'émission du mandat de remboursement, le sous-intendant découvre des quittances fictives il peut, si la faute en est au payeur, les laisser à la charge de ce dernier. On voit, là encore, un renversement tout à fait singulier du droit de contrôle du payeur sur l'ordonnateur.

Ajoutons que les dépenses pour allocations aux soutiens de famille sont de 15.390.000 francs en 1913 (1).

1. Comme conséquence de l'extension donnée à ces allocations par la loi du 7 août 1913, les crédits nécessaires à ce titre seront beaucoup plus élevés dans les budgets ultérieurs. Le projet du budget de 1914 prévoit 34 millions.

CHAPITRE VI

DÉPENSES AUX ARMÉES ET DANS LES PLACES INVESTIES

En traitant des diverses opérations de la dépense, nous avons montré qu'aux armées, les formes budgétaires et celles de la comptabilité publique fléchissent devant la loi impérieuse de la nécessité. Chaque général commandant d'armée peut prescrire l'engagement des dépenses sans tenir compte des autorisations budgétaires, il peut aussi donner l'ordre de payer même en dehors des crédits délégués, le payeur devant, en définitive, satisfaire aux ordonnancements tant qu'il a des fonds en caisse.

Mais il est une situation particulière du temps de guerre où le même principe (de nécessité) oblige à l'adoption de règles encore plus exorbitantes du droit commun ; nous voulons parler des dispositions prises pour le paiement des dépenses dans les places investies, dont les communications avec l'extérieur sont, de ce fait, interrompues.

Suivant le décret du 7 octobre 1909, le montant des fonds nécessaires à chaque place de guerre, d'après son importance et la durée présumée de sa défense, est déterminé, dès le temps

de paix, de concert entre le ministre de la Guerre et celui des Finances. Ces fonds dits de « réserve de siège » étant mis à la disposition du gouverneur de la place (1).

Les services financiers s'exécutent d'une manière différente suivant qu'il existe ou non un comptable du Trésor dans la place investie.

S'il en existe un, les fonds sont déposés, dès le temps de paix, dans sa caisse, et conservés par lui ; il n'y est bien entendu fait appel qu'après l'investissement.

A défaut de représentant du Trésor, les fonctions de comptable sont exercées par un officier désigné par le gouverneur. Cet officier, sur réquisition du sous-intendant militaire ou de son suppléant, reçoit les fonds du Trésorier-payeur chargé de les lui verser, il les dépose dans une caisse spéciale pourvue de trois serrures dont les clefs sont respectivement entre les mains du gouverneur, du sous-intendant et de l'officier comptable. A ce dernier sont confiées les sommes nécessaires pour assurer les besoins du service.

A partir de l'investissement, les crédits délégués aux divers ordonnateurs de la place sont annulés, d'autres crédits étant ouverts exclusivement par le gouverneur. Il en est disposé au moyen « d'ordres de paiement ». Si le gouverneur ne se réserve pas l'émission de ces ordres, il la délègue aux officiers chargés des divers services (2) et à défaut, à un fonctionnaire de l'intendance ou à son suppléant ; il avise ensuite le comptable du Trésor, ou l'officier le représentant, des sommes dont chaque autorité qualifiée peut disposer. Les ordres de paiement doivent

1. L'officier qui doit diriger la défense d'une place de guerre est nommé, dès le temps de paix, par décret (article 90 du décret du 7 octobre 1909).

2. Ces officiers ne peuvent, en aucun cas, réunir cette fonction avec celle de comptable (comptable-matières).

être appuyés des pièces justificatives réglementaires ou de réquisitions.

Si les fonds de la « réserve de siège » ne sont pas suffisants, le gouverneur prend des arrêtés pour la création de *bons de caisse* tenant lieu de numéraire. Ces bons portent les visas du fonctionnaire de l'intendance ou de son suppléant et du comptable du Trésor ou de l'officier comptable.

Après la cessation des hostilités deux séries de mesures sont prises.

a) Les sommes restées sans emploi ainsi que les ordres de paiement et les pièces justificatives sont remis au trésorier payeur qui a fourni les fonds.

b) Les ordonnateurs des divers services, ou des ordonnateurs spécialement désignés par le ministre, procèdent à la révision des liquidations et émettent des mandats de régularisation sur les chapitres du budget.

En résumé, le règlement des dépenses dans les places investies présente des caractères tout à fait particuliers :

Non seulement, le gouverneur dispose librement des fonds prévus pour le siège mais encore, il a le pouvoir de créer des bons de caisse.

Il n'y a pas d'ordonnancement proprement dit, le gouverneur délivre, ou fait délivrer par des officiers (1), des ordres de paiement qui constituent des *bons provisoires* tendant à obtenir des avances du Trésor. Ces bons sont émis sans indication de références budgétaires, sous réserve d'une liquidation et d'un ordonnancement ultérieurs, cet ordonnancement consommant

1. Le gouverneur n'est pas ordonnateur, les officiers auxquels il confie le soin de délivrer les ordres de paiement ne l'étant pas nécessairement eux-mêmes.

seul les crédits, assurant en même temps le remboursement du Trésor.

Quant aux paiements, ils peuvent être effectués, en l'absence de comptable, ou de son préposé, par un agent (l'officier désigné) qui ne dépend pas du ministre des Finances. Les ordres de paiement ne sont pas et ne peuvent pas être revêtus du visa du trésorier payeur ; d'autre part, le préposé du comptable, ou l'officier qui en remplit les fonctions, agit uniquement comme « caissier », la mission de contrôle confiée aux payeurs par la comptabilité publique n'est pas exercée.

CINQUIÈME PARTIE

RESPONSABILITÉ DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE

Cette partie de notre étude est consacrée à l'examen de la responsabilité des administrateurs, ordonnateurs et comptables (conseils d'administration, régisseurs d'avances et comptables-matières) du département de la Guerre.

CHAPITRE PREMIER

RESPONSABILITÉ DU MINISTRE

La responsabilité des ministres, en général, et du ministre de la Guerre, en particulier, est politique (art. 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875), pénale (art. 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875) ou civile, c'est-à-dire pécuniaire.

C'est ce dernier point de vue qui nous intéresse.

Pour l'examiner, il faut d'abord distinguer entre les actes budgétaires et les actes non-budgétaires du ministre.

Pour les actes non-budgétaires, c'est-à-dire ceux qui sont complètement étrangers au budget, on peut poser, en principe, que le dommage causé au service public n'est pas susceptible d'évaluation pécuniaire, et, par suite, si lourde que soit la faute commise, la responsabilité pécuniaire ne pourra être envisagée.

Pour les actes budgétaires, c'est-à-dire ceux qui s'appliquent aux recettes et aux dépenses du service public, il est possible de donner au préjudice subi par l'État une expression numérique et, la responsabilité des ministres ayant une base, pourra être mise en cause.

Les actes budgétaires sont donc les seuls à retenir. A leur sujet, on peut se trouver en face de deux espèces de fautes : les

actes de mauvaise gestion et les dépassements des limites du mandat.

a) *Actes de mauvaise gestion.* — Tout en n'effectuant que des actes prévus et autorisés, le ministre peut commettre des erreurs dans la liquidation, des omissions diverses, préjudiciables à l'État et dont l'évaluation est facile.

b) *Dépassements des limites du mandat.* — Le ministre ne peut engager de dépenses au delà des crédits ouverts. Rigoureusement, l'État ne devrait pas être engagé pour toute dépense faite au delà des autorisations budgétaires puisque ces autorisations sont insérées dans la loi de finances et que « nul n'est censé ignorer la loi ». Mais, comme nous l'avons fait remarquer en traitant de l'engagement des dépenses, ce principe est d'une application difficile et, dans la plupart des cas, il aboutirait à des conséquences iniques, les créanciers de l'État ayant traité de bonne foi avec le ministre qui dépassait son mandat. Il en résulte que l'engagement étant valable vis-à-vis des tiers, la responsabilité du ministre peut être mise en cause par application des dispositions des lois du 25 mars 1817, 15 mai 1850 confirmées par le décret du 31 mai 1862 (art. 41).

Toutefois, jusqu'à ce jour, ces dispositions sont toujours restées lettre morte faute d'un texte complémentaire attribuant compétence à un tribunal déterminé.

Pour quelle raison ce texte n'a-t-il pas été voté ? C'est que les gouvernements successifs, malgré l'insistance de certains parlementaires, ont toujours hésité à rendre effective la responsabilité des ministres.

L'examen des principaux dépassements de crédits montre que, le plus souvent, les Chambres se sont contentées d'infliger un blâme au ministre : affaire de Peyronnet en 1827 (179.865 fr.),

expédition de Tunisie en 1881 (5.744.112 fr.), achat de torpilleurs en 1888 (8.240.000 fr.), travaux extraordinaires des fortifications en 1888 (6.750.000 fr.). Et, quelquefois, pour accentuer le blâme, elles ont refusé de ratifier la dépense déjà payée qui, de ce fait, a été inscrite aux découverts du Trésor, perpétuant ainsi le blâme : affaire de Montbel en 1830 (371.051 fr.), fournitures faites aux troupes en Espagne en 1832 (270.560 fr.), arriéré d'une fourniture au département de la Guerre en 1835 (16.150 fr.), mission spéciale prescrite par Thiers, ministre des affaires étrangères, en 1840 (5.000 fr.)

A vrai dire, l'attribution expresse de compétence est-elle nécessaire ? Convient-il d'admettre l'affirmation suivant laquelle les tribunaux judiciaires sont incompétents en vertu de la règle de la séparation des pouvoirs ?

D'après une jurisprudence bien établie, lorsque dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de l'État commettent une faute, cette faute est réputée faute professionnelle (faute légère) et, dans ce cas, l'État couvre son agent les tribunaux administratifs étant compétents, ou bien faute personnelle (faute lourde, fait intentionnel), et l'agent est civilement responsable envers les tiers les tribunaux judiciaires étant compétents ; ils statuent alors par application des articles 1382 et suivants du Code civil.

Pourquoi ne pas appliquer cette théorie aux ministres dans leurs rapports avec l'État ?

Rien ne paraît devoir actuellement s'y opposer.

Un état de perception pris en vertu de l'article 54 de la loi de finances du 13 avril 1898 (créance non recouvrable par arrêté de débet) serait établi ; cet état ayant force exécutoire sauf opposition du ministre devant les tribunaux judiciaires.

A ce moment le préfet élèverait le conflit et le tribunal des conflits apprécierait s'il y a ou non faute personnelle.

Ce système semble parfaitement juridique et d'une application facile.

Mais on peut se demander s'il est opportun de le mettre en vigueur en décidant la responsabilité des ministres. Les gouvernements qui, dans les cas précédemment cités, ont opposé une force d'inertie invincible aux efforts de la Chambre des députés qui voulait des sanctions, avaient bien quelques raisons pour justifier leur attitude. Ces raisons, qui ont toujours été invoquées, peuvent se résumer ainsi :

1° Les ministres possèdent une fortune personnelle hors de proportion avec le dommage causé. Par suite, leur mise en cause aurait pour eux des conséquences ruineuses, d'où éloignement possible du pouvoir d'hommes qualifiés, sans qu'il y ait d'ailleurs réparation du préjudice subi par le Trésor.

2° On accuse déjà les administrateurs d'être trop timides, ce serait aggraver le mal que de les effrayer par de lourdes responsabilités pécuniaires.

3° Les ministres agissent peu souvent par eux-mêmes. Bien rares sont les cas d'infractions personnelles relevées à leur charge ; ils répondent, dans la généralité des cas, d'opérations qu'ils ont approuvées, mais qu'ils ne connaissaient pas, leur rôle étant surtout d'ordre politique. En arrivant au pouvoir, ils trouvent des agents qu'ils n'ont pas nommés, ils deviennent néanmoins responsables de leurs actes et ils couvrent ces agents qui demeurent ainsi intangibles, quelles que soient leurs fautes.

On se trouve alors en présence de ministres qu'il ne paraît pas juste de mettre en cause et de chefs de service couverts par leur ministre.

Dans un article récent (1), M. E. Brousse paraît frappé de l'étrangeté de ces résultats, il cherche une solution de nature à

1. *Grande Revue* du 25 août 1913.

mettre fin à la fiction de la « responsabilité ministérielle » donnant à chacun, au ministre et à ses délégués, la part de responsabilité qui lui revient.

« En fait, dit-il, la décentralisation administrative existe, les préfets, les directeurs et les chefs de service, etc., ayant une part de l'autorité ministérielle, il y a lieu parallèlement d'établir une discrimination des responsabilités. Aux ministres incombent la responsabilité politique des actes de tout leur département, mais seulement la responsabilité pécuniaire des actes dont ils prennent spontanément l'initiative ou qu'ils décident contre les indications de leurs chefs de service. »

M. Brousse reprend les idées émises par de Moncloux (1) : « Dégageons d'abord », disait de Moncloux, « l'acte du ministre de celui de son subordonné. Déclarons que le ministre ne répond pas personnellement de ce qui se fait au-dessous de lui. Disons de quoi il répond, et définissons en quoi consiste la responsabilité de ses agents. A l'aide de cette distinction, la question s'éclaircira et deviendra peut-être fort simple. »

Le malheur pour cette théorie, c'est qu'il sera toujours bien difficile de distinguer, dans la pratique, ce qui est l'œuvre du ministre ou celle de son subordonné.

A supposer même qu'on le puisse, pour les raisons que nous avons indiquées, la question se poserait encore de savoir si les ministres et les administrateurs en général, doivent être rendus pécuniairement responsables de leurs actes.

Dans le chapitre suivant, nous examinerons spécialement la question en ce qui concerne les administrateurs du département de la Guerre. Quant aux ministres, contentons-nous de répéter avec M. Jèze (2) « qu'il est oiseux de discuter juridiquement une question dont la solution est essentiellement politique ».

1. *De la comptabilité publique en France*, 1840,

2. *Traité de science des Finances*, p 128.

CHAPITRE II

RESPONSABILITÉS DES ADMINISTRATEURS ET ORDONNATEURS DU DÉPARTEMENT DE LA GUERRE

§ 1. — DISTINCTIONS PRÉALABLES (1)

La responsabilité des fonctionnaires, autres que les ministres, peut être envisagée au double point de vue pénal et civil.

Au point de vue pénal, les infractions faisant grief à l'État, sont énumérées par le Code pénal. On peut citer, tout spécialement comme se rapportant à l'objet de notre étude, les articles

1. On a une tendance à confondre les *administrateurs* et les *ordonnateurs* ces deux fonctions étant assez souvent réunies sur la même tête. Il est cependant des cas où elles sont attribuées à des autorités différentes. Comme nous l'avons montré au chapitre de l'ordonnancement, dans l'armée, les généraux sont des *administrateurs* et ne sont pas *ordonnateurs*. En outre, lorsque la dualité des fonctions existe, et c'est le cas dans l'armée pour les directeurs de service, il est nécessaire pour l'appréciation des responsabilités de distinguer les actes se rapportant à la fonction de l'*administrateur* ou à celle de l'*ordonnateur*. Enfin, il faut ajouter que la séparation des fonctions d'*administrateur*, d'*ordonnateur*, de *comptable* n'étant pas absolue, il arrive que des agents sont à la fois *administrateurs* et *comptables* (agents des contributions indirectes, des douanes, etc.) et que d'autres, dont la fonction propre est d'être *comptables-deniers* ou *comptables-matières* accomplissent néanmoins des actes d'*administrateur*. A ce titre, ils sont soumis aux règles de responsabilité fixées pour les *administrateurs*.

145 et 169 qui concernent respectivement les faux en écritures publiques et les détournements de deniers publics par les comptables.

Au point de vue civil, la distinction faite pour les actes des ministres en actes extra-budgétaires et actes budgétaires, est aussi à envisager.

1^o *Actes extra-budgétaires.*

Dans le cas où il s'agit d'actes extra-budgétaires, on se trouve dans l'impossibilité absolue de chiffrer le dommage éprouvé par l'Etat. Est-il possible, en effet, d'évaluer la perte causée au Trésor par un préfet dont les arrêtés maladroits ont occasionné une émeute, par un administrateur militaire qui n'a pas assuré l'approvisionnement d'une troupe et a fait ainsi manquer une opération militaire ? Comment déterminer les conséquences directes du fait dommageable (art. 1151 du Code civil) ? De toute évidence, cela est impossible. Cette impossibilité tient à la nature même des choses ; en pareille matière, l'esprit se refuse à assimiler au patrimoine d'un particulier les intérêts si divers qui constituent la chose publique.

Il faut donc conclure, pour cette catégorie d'actes, à l'irresponsabilité pécuniaire absolue des administrateurs.

2^o *Actes budgétaires.*

Quand il s'agit d'actes budgétaires, c'est-à-dire d'actes portant sur l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement des dépenses (ou sur des actes de recettes) sur des erreurs, omissions (cas de non-inscription d'hypothèques, de non-recours dans les délais légaux), le plus souvent, ces actes portent en eux-mêmes

l'évaluation du préjudice qu'ils ont causé, en tout cas, il est possible d'en faire l'évaluation précise.

La responsabilité des agents fautifs peut donc être mise en cause.

Mais, de ce que le préjudice est évaluable, s'ensuit-il que l'État en demandera réparation ?

C'est la question que nous allons étudier.

§ 2. — PRINCIPE DE L'IRRESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS ET DES ORDONNATEURS

Le Conseil d'État a émis, le 21 juillet 1885, un avis (1) de doctrine sur la responsabilité des administrateurs. La haute assemblée conclut en disant « qu'il n'appartient pas à l'autorité administrative, en l'absence de tout texte législatif, de prononcer sur la responsabilité pécuniaire des administrateurs ».

Toute responsabilité pécuniaire doit donc trouver sa source dans des dispositions préexistantes émanant de l'autorité législative.

1. En raison de son importance, nous croyons devoir le citer *in extenso*.
Conseil d'État, section des finances, 21 juillet 1885, responsabilité pécuniaire des directeurs de services. Avis.

La section des finances, des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine et des colonies du Conseil d'État, sur le renvoi qui lui a été fait par le ministre de la Guerre, a examiné la question de savoir si « la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires ne doit pas résulter d'un *texte* précis » ;

Vu la dépêche ministérielle en date du 15 mai 1885 qui saisit le Conseil ;

Vu l'arrêt du Conseil d'État au contentieux, en date du 13 février 1885 (affaire Hubert) ;

Considérant que les sanctions pécuniaires que peuvent comporter les responsabilités doivent trouver leur base dans les dispositions *préexistantes* du droit positif ;

Que ces dispositions ne sauraient émaner que du *législateur* ;

Que c'est, par suite, dans les textes *législatifs* qu'il convient de rechercher.

En dehors d'un texte législatif, l'État n'a pas le droit d'obtenir, à titre de dommages-intérêts, réparation du préjudice que peuvent lui causer les fautes commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

La règle est donc l'irresponsabilité et l'exception, la responsabilité prévue par un texte législatif.

Notre législation ne contient actuellement que trois dispositions à ce sujet. Contentons-nous pour l'instant, de les énumérer, sauf à en faire l'étude plus loin. Ce sont : les lois du 28 nivôse an III, (art. 12) concernant les commissaires des guerres, l'ordonnance du 27 avril 1828 (art. 82) concernant les gouverneurs des colonies et la loi du 16 mars 1882 (art. 9) sur la responsabilité des généraux et des directeurs de service.

ceux qui pourraient s'appliquer à la responsabilité des fonctionnaires vis-à-vis des services publics, à raison de l'exercice de leurs fonctions ;

Considérant que cette responsabilité ne saurait être régie par les règles du droit civil ;

Qu'elle n'a fait l'objet d'aucune disposition générale du droit administratif ;

Qu'aucun texte n'attribue aux *ministres* le droit de décider, suivant les espèces, si la responsabilité des administrateurs vis-à-vis de l'État sera pécuniaire ou non, et de les constituer *débiteurs* à titre de dommages-intérêts ;

Que les dispositions qui confèrent aux ministres le droit de prendre des décisions constituant l'État créancier et exécutoires par voie de contrainte, se rapportent uniquement à l'arrêté du solde créateur résultant de la liquidation des droits respectifs de l'État et des agents ou contractants avec lesquels il se trouve *préalablement en compte* ; que ces dispositions ne sauraient, par conséquent, s'appliquer à des créances résultant exclusivement de condamnations à des dommages-intérêts, ni, à plus forte raison, constituer en faveur des ministres le droit de prononcer des condamnations de ce genre ;

Que, dès lors, le droit de l'État d'obtenir, à titre de dommages-intérêts, réparation pécuniaire du préjudice que peuvent lui causer les fautes commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, ne saurait s'exercer que dans les *cas spéciaux* et déterminés qui sont prévus et réglés par des dispositions législatives formelles ;

Est d'avis, comme l'a décidé l'arrêt susvisé du 13 février 1885, qu'il n'appartient pas à l'autorité administrative, en l'absence de tout texte législatif, de prononcer sur la responsabilité pécuniaire des administrateurs.

Mais, en dehors de ces dispositions expresses, il est un autre ordre de mesures législatives d'où on tire une source importante de responsabilités *pour les ordonnateurs*, nous voulons parler de la législation de l'an VIII d'après laquelle il y a responsabilité pécuniaire pour ceux qui sont comptables, c'est-à-dire pour ceux qui ont des fonds publics à leur disposition, qui les détiennent ou *peuvent se les procurer*. Examinons les conséquences à déduire de cette législation.

§ 3. — RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS DANS LES
PAIEMENTS « A BON COMPTE »

En procédant à l'analyse de l'action des administrateurs et des ordonnateurs sur les caisses publiques, on reconnaît que :

1° Les administrateurs chargés de l'engagement des dépenses, de la délivrance des certifications, etc, n'ont ni autorité ni action directe sur les caisses publiques.

Par suite, ne pouvant devenir comptables, leur responsabilité pécuniaire ne saurait être engagée par application de la législation de l'an VIII, sauf le cas où ils participeraient au maniement matériel ou virtuel des deniers publics (1).

2° Les ordonnateurs qui émettent les mandats coopèrent bien au paiement, cependant ils ne peuvent être considérés comme ayant des deniers publics à leur disposition (2) en raison du

1. Il en serait ainsi d'un administrateur à qui des deniers seraient effectivement remis (maniement matériel) ou qui, au moyen de certifications falsifiées, contribuerait à faire sortir indûment des deniers des caisses publiques (maniement virtuel). Dans ces deux cas, il deviendrait comptable de fait.

2. En dehors des cas où, comme les administrateurs, il seraient comptables de fait.

droit de contrôle exercé sur leurs ordonnancements par les comptables auxquels ils produisent (comme nous l'avons indiqué en traitant du paiement), les pièces justificatives prévues par les nomenclatures.

Au moyen de ces pièces, le comptable est censé pouvoir s'assurer que les paiements qu'il effectue correspondent à une dette régulière de l'État.

Mais nous savons que des organisations spéciales de la comptabilité (1) ont dû être créées, dérogeant aux règles ordinaires, notamment en ce que les mandats ne sont pas appuyés des pièces justificatives ; et de ce fait, ce ne sont plus des mandats mais plutôt des chèques.

La conséquence d'un pareil système, c'est que le comptable n'ayant plus le contrôle des pièces justificatives ne peut encourir aucune responsabilité à ce sujet. Il n'a plus que la responsabilité de « caissier ».

Par contre, l'ordonnateur qui émet le chèque est considéré comme ayant les fonds à sa disposition puisqu'il peut les faire sortir de sa caisse sans justification ; il est ainsi « manutenteur virtuel » de deniers publics. D'où une source importante de responsabilités pécuniaires pour les ordonnateurs du département de la Guerre dont la plupart des mandats sont émis « à bon compte » sans production de pièces justificatives (mandats de solde, des masses, de frais de déplacement, d'avances aux comptables des services régis par économie).

Telle est la théorie ingénieuse, d'apparence logique, exposée par M. Romieu commissaire du gouvernement dans l'affaire Gleize (arrêt du 17 avril 1907).

1. Ces organisations spéciales résultent légalement d'ordonnances ou de décrets, car les rapports des services publics avec leurs agents sont, en principe, à moins de textes législatifs spéciaux, réglés par des ordonnances ou des décrets (Loi du 24 avril 1833).

Nous ferons remarquer que cette théorie pose sur une base bien fragile : le contrôle du comptable sur l'ordonnateur. Nous avons, en effet, montré, en traitant du paiement, combien ce contrôle était fictif, quant à la preuve de la réalité du service fait, et insuffisant sous le rapport de régularité de la dépense.

En outre, autre grief : elle aboutit, pour des fautes de même nature, à absoudre l'ordonnateur dans certains cas, à le condamner dans d'autres. L'ordonnateur qui commettra une erreur préjudiciable à l'État dans l'établissement d'un mandat appuyé de pièces justificatives, ne pourra être recherché, celui, au contraire, qui commettra la même faute dans un mandat de solde et de frais de déplacement verra sa responsabilité engagée.

Cette solution ne satisfait sûrement pas l'équité.

Quoi qu'il en soit, si l'on veut résumer la question, il faut dire que les administrateurs et les ordonnateurs sont irresponsables, sauf :

1° Les administrateurs et les ordonnateurs qui deviennent comptables de fait ;

2° Les administrateurs et les ordonnateurs dans les trois cas spéciaux prévus par des textes législatifs ;

3° Les ordonnateurs dans les paiements « à bon compte ».

Nous venons d'examiner cette dernière catégorie ; avant de procéder à l'étude des textes spéciaux compris sous le § 2 (1), il convient de relater les arrêts du Conseil d'État sur la matière.

1. Les règles de la comptabilité de fait, l'ordonnance du 27 avril 1828, qui prévoit la responsabilité des gouverneurs des colonies ne rentrent pas dans le cadre de notre étude.

Ce dernier texte est ainsi conçu : « dans le cas où le gouverneur (de la colonie) est recherché pour dépenses indûment ordonnancées en deniers, matières, main-d'œuvre, il y est procédé administrativement », c'est-à-dire par arrêté de débet (art. 82, § 2 de l'ordonnance).

§ 4. — ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDANT, OU NON,
LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS ET DES ORDONNATEURS

1° Arrêts décidant l'irresponsabilité ;

a) *Arrêt Mœvus du 21 février 1814.* — Une expédition de blé est faite de comptable à comptable des subsistances militaires. Alors que la lettre de voiture annonce 8.005 sacs, le procès-verbal d'arrivée n'en mentionne que 6.415, suite d'une erreur d'addition. Dans l'intervalle de temps qui s'écoule entre la rédaction du procès-verbal d'arrivée et celle du procès-verbal d'entrée en magasin, on profite de l'erreur matérielle commise dans le premier de ces procès-verbaux, et les 1.590 sacs de blé disparaissent réellement. Le ministre met ce déficit à la charge du comptable destinataire Mœvus.

Celui-ci se pourvoit devant le Conseil d'État en mettant en cause le commissaire des guerres Drouin, en raison de l'erreur commise par lui dans le procès-verbal d'arrivée. L'arrêt du Conseil constate qu'aucune responsabilité n'incombe au commissaire des guerres qui n'est intervenu que comme administrateur.

b) *Arrêt Laroche du 3 juillet 1822.* — En 1814, lors du licenciement de l'armée de Lyon, le préfet du Rhône charge le vétérinaire Laroche de vendre des chevaux de l'armée.

Laroche procède à la vente sans avoir, au préalable, fait constater l'état et la valeur des animaux, sans publications et sans la participation d'un fonctionnaire public.

Le ministre de la Guerre, estimant que le vétérinaire avait

causé un préjudice au Trésor, le condamne à des dommages-intérêts qu'il compense avec le prix des chevaux qui lui était dû par son département. Le Conseil d'État, saisi, constate dans son arrêt que l'appelant a agi comme délégué du préfet, partant comme administrateur et que, comme tel, il ne peut assumer aucune responsabilité.

c) *Arrêt Baron du 10 juillet 1874.* — Pendant la guerre franco-allemande, Baron, préfet par intérim du département du Nord, commande des chaussures destinées aux troupes, et, sans s'être assuré de la qualité des effets fournis, délivre des mandats au fournisseur. Plus tard, on reconnaît que les chaussures n'auraient pas dû être reçues. Le ministre de l'Intérieur, estimant qu'il y avait eu faute lourde de la part du préfet qui ne s'était pas assuré de la qualité du service fait, prend un arrêté de débet contre Baron. Le Conseil d'État, saisi, annule cet arrêté « considérant que le sieur Baron avait agi en qualité d'ordonnateur et ne s'était pas constitué comptable des deniers publics. »

d) *Arrêt Hubert du 20 février 1885 (1).* — Le sous-commissaire de la marine Hubert, chargé du service administratif à Haïphong en 1878, pour éviter le paiement de surestaries à un transport déchargeant du charbon, donne l'ordre au garde-magasin de substituer au mode habituel de reconnaissance du charbon (le mesurage) le procédé du cubage.

Il autorise en outre le capitaine du transport à conserver 30 tonnes de combustible à charge de remboursement.

Plus tard, un inventaire du dépôt de charbon fait ressortir un déficit de 10 tonnes, qui est mis, par le ministre de la Marine, à la charge de Hubert.

1. C'est à la suite de l'arrêt Hubert que, consulté par le ministre de la Guerre, le Conseil d'État a rendu son avis du 21 juillet 1885, cité plus haut.

Le Conseil d'État considérant que le commissaire ne s'était pas rendu comptable de fait, annule la décision du ministre de la Marine.

e) *Arrêt Bastier du 4 décembre 1891.* — Un agent des contributions indirectes (qui était à la fois comptable et administrateur) omet, par suite d'une faute lourde, la liquidation de produits devant être recouvrés.

Le ministre des Finances le déclare responsable par imputation sur son cautionnement de comptable.

Le Conseil d'État considérant que la responsabilité pour laquelle Bastier était mis en cause, avait été encourue à raison d'un acte accompli, non comme comptable, mais comme administrateur, annule la décision du ministre des Finances.

f) *Arrêt Meyer 10 novembre 1899.* — Un officier d'administration (qui était de par ses fonctions propres comptable matières) omet de dresser l'état des pénalités dues par un fournisseur pour retards dans les livraisons.

Mis en cause par le ministre de la Guerre, il se pourvoit en Conseil d'État, et ce tribunal, pour les motifs énoncés dans l'arrêt précédent, annule la décision du ministre de la Guerre.

2° Arrêts décidant la responsabilité.

a) *Arrêt Blanquart de Bailleul du 26 mai 1853.* — Deux commis de l'intendant militaire Blanquart de Bailleul établissent deux faux mandats de solde qu'ils se font payer. Les ministres de la Guerre et des Finances déclarent l'intendant et le payeur responsables par moitié du préjudice subi par le Trésor, en se fondant sur des faits de négligence de ces deux fonc-

tionnaires. Le Conseil d'État, saisi, constate la négligence de l'ordonnateur et du payeur et confirme les décisions des ministres en rejetant le pourvoi.

b) *Arrêt d'Elbaube du même jour.* — Le sous-intendant d'Elbaube signe un faux mandat de solde de corps de troupe, revêtu de signatures contrefaites.

Le ministre met à sa charge le tiers du vol que sa négligence dans l'examen des signatures avait rendu possible.

Le Conseil d'État, reconnaissant cette négligence (qui n'était pas niée d'ailleurs par l'ordonnateur) confirme la décision ministérielle en rejetant le pourvoi.

c) *Arrêt Gleize du 17 avril 1907.* — Des faux mandats de frais de déplacement établis par un sergent de la sous-intendance coloniale, sont émis à Cherbourg par deux commissaires des troupes coloniales.

Le ministre de la Guerre, reconnaissant ces officiers coupables de négligence, les déclare responsables des détournements. L'un d'eux (Gleize) se pourvoit devant le Conseil d'État et voit sa requête rejetée.

d) *Arrêt Bolot du 29 novembre 1907.* — Un faux mandat de solde d'officier sans troupe est établi par un commis du sous-intendant militaire Bolot, ce dernier le signe sans s'assurer au préalable si le titulaire figurait sur ses contrôles.

Le ministre impute le préjudice subi par le Trésor, du fait de ce détournement, au fonctionnaire négligent. Celui-ci se pourvoit, faisant ressortir que l'acte délictueux d'un subordonné, qu'il n'a pas désigné, ne peut engager sa responsabilité, alors qu'il n'est établi à son encontre aucune faute *personnelle* qui lui soit imputable.

Au Conseil d'État, le pourvoi est rejeté comme dans les arrêts précédents, eu égard à la négligence constatée chez l'ordonnateur.

Ainsi, les recueils de la jurisprudence du Conseil d'État (1) n'offrent que quatre cas de mise en jeu de la responsabilité des administrateurs et des ordonnateurs qui, tous, concernent des fonctionnaires du service de l'intendance, agissant comme ordonnateurs de mandats payables « à bon compte ».

Le Conseil, dans les arrêts Blanquart de Bailleul, d'Elbauve et Gleize, s'est uniquement référé aux ordonnances et décrets relatifs à la solde et aux frais de déplacement ; au contraire, l'arrêt Bolot (faux mandat de solde) ne vise que la loi du 28 nivôse an III (2), et non le décret en vigueur sur la solde.

Que doit-on penser de cette différence dans l'énonciation des textes servant de base à la responsabilité ?

Il est vraisemblable que le Conseil a cité indifféremment les uns ou les autres, considérant sans doute, suivant une théorie admise (3), que les dispositions des décrets sur la solde et les frais de déplacement prévoyant la responsabilité, prennent leur source dans la loi de l'an III.

Or, à notre avis, cette responsabilité procède uniquement du mode spécial d'organisation des services qui oblige aux paiements « à bon compte. »

Il ne saurait en être autrement si l'on considère que la loi de nivôse an III ne peut s'appliquer qu'aux intendants militaires

1. Les décisions des ministres mettant des imputations à la charge d'administrateurs ou d'ordonnateurs n'étant pas publiées, il est impossible d'en faire état.

2. Applicable aux intendants militaires comme successeurs des commissaires des guerres.

3. Laferrière, *Traité de juridiction administrative*, t. I, p. 391 et Marquès di Braga et Lyon, *Comptabilité de fait*, op. cit., n° 289.

alors que de nombreuses autres catégories d'ordonnateurs émettent des mandats « à bon compte ».

En n'envisageant que les ministères de défense nationale, c'est le cas :

a) Des commissaires de la marine dont la responsabilité pécuniaire est prévue par les ordonnances et les décrets (ordonnance du 22 juin 1847, art. 554 et décret du 24 septembre 1846, art. 178.)

b) Des ordonnateurs des services de l'artillerie, du génie, de santé, les suppléants des sous-intendants militaires qui émettent soit des mandats d'avances aux régisseurs, soit des mandats de frais de déplacement ou même des mandats des masses.

Au surplus, est-il bien certain que cette loi de nivôse an III puisse encore être légitimement invoquée, depuis 1832, à l'encontre des intendants militaires ? La question paraît douteuse et son examen oblige à quelques développements.

•

§ 5. — LA LOI DU 28 NIVÔSE N'EST PLUS APPLICABLE
AUX INTENDANTS MILITAIRES

Comme nous l'avons exposé au cours de notre historique en l'an III, les dépenses des guerres étaient nombreuses et donnaient lieu à des malversations de toutes sortes que les tribunaux étaient impuissants à réprimer. La loi du 28 pluviôse an III créa alors le système des « arrêtés de débet » appliqué d'abord aux comptables, puis étendu par les lois du 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII à toutes personnes nanties de deniers publics.

Dans la discussion de ces dernières lois, Baret, rapporteur au Conseil des Anciens, s'exprimait ainsi : « La Commission

qui a examiné cette résolution l'a trouvée propre à éclairer l'autorité sur les manœuvres des voleurs et dilapidateurs de la fortune générale. Cette mesure ne doit effrayer que les fripons ; l'homme intègre n'a rien à redouter des sévérités de la loi. La Commission aurait désiré qu'elle eût plus d'extension et qu'elle ne fût pas bornée aux marchés passés par le ministre de la Guerre, qu'elle eût compris tous les ordonnateurs, les commissaires des guerres, les gardes-magasins et autres agents. Les crimes dont les fournisseurs se sont rendus coupables n'ont pu avoir lieu qu'avec l'aide des fonctionnaires qu'ils ont intéressés à leur fortune. »

Ainsi, si désireux qu'ait été le législateur de l'époque de faire une loi établissant la responsabilité générale des ordonnateurs, il ne crut pas devoir aller jusque-là (1).

Mais, en ce qui concerne les commissaires des guerres, en même temps que la loi de pluviôse an III, était intervenue celle du 28 nivôse de la même année sur l'organisation de ce corps. Leur responsabilité y était prévue dans la forme suivante (art. 12) : « Lorsqu'une somme aura été indûment payée, ou une livraison opérée contre les formes établies par les lois ou sur les ordres irréguliers d'un commissaire des guerres il en sera fait retenue sur ses appointements jusqu'à concurrence de la somme perdue par la République, ou sur les biens personnels du commissaire des guerres. Dans tous les autres cas, tels que : négligence personnelle dans le service, incivisme ou improbité, il sera destitué, sans préjudice des autres peines s'il y échet. »

Les circonstances au milieu desquelles cette loi est née, l'improbité générale du moment, expliquent déjà la mesure prise contre les commissaires des guerres. A cette raison, il

1. Laferrière, *op. cit.*, même page.

faut ajouter la nature et l'importance particulière des attributions qui leur étaient confiées.

Suivant la loi : « Chargés de satisfaire aux besoins de tous genres des défenseurs de la Patrie, toutes les parties de l'administration militaire étaient de leur ressort (section III, art. 1^{er}).

« Placés sous la direction des commissions exécutives (1), ils étaient dans une indépendance entière des chefs militaires (art. 1 et 9). »

Les commissaires étaient ainsi les seuls administrateurs et ordonnateurs de l'armée. Les paiements qu'ils prescrivaient avaient pour objet non seulement les sommes remises aux troupes par mandats d' « à bon compte » (solde et masses) (2), mais aussi celles destinées à tous les fournisseurs qui donnaient lieu à la délivrance de mandats appuyés de pièces justificatives.

Les livraisons s'appliquaient aux distributions faites aux troupes pour tous les besoins assurés actuellement par les cinq services prévus par la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée.

Pour des fonctionnaires possédant des attributions exceptionnelles, agissant le plus souvent en campagne et, par suite, en toute indépendance, on conçoit qu'ait été édictée une responsabilité exceptionnelle.

Au corps des commissaires des guerres a succédé celui de l'intendance qui, au début, a hérité de ses attributions et de ses responsabilités (ordonnance du 29 juillet 1817).

Comme les commissaires, les intendants étaient, jusqu'en 1882, des fonctionnaires d'une compétence administrative générale ; leurs attributions s'étendaient à tous les besoins des

1. Commissions exécutives du Comité du Salut public.

2. On était sous le régime des masses depuis la loi du 1^{er} février 1791 ; supprimé sous le Directoire, ce régime fut rétabli par la loi du 26 fructidor an VII.

hommes. « Les fonctionnaires de l'intendance », stipulait l'ordonnance du 18 septembre 1882, « sont les délégués du ministre de la Guerre dans tout ce qui intéresse le bon ordre des finances de ce département, c'est-à-dire l'économie dans les dépenses, la régularité dans les paiements, l'exactitude et la célérité dans la reddition des comptes » (1).

Comme eux, ils ne dépendaient que du ministre, ils étaient son délégué permanent sans qu'aucun corps exerçât un pouvoir de contrôle quel qu'il fût sur leurs actes.

Mais la loi du 16 mars 1882 a beaucoup réduit leurs pouvoirs administratifs: en diminuant l'étendue de leurs attributions (autonomie donnée aux services de l'artillerie, du génie et de santé), en les plaçant sous la subordination des généraux commandant les corps d'armée et enfin en les soumettant à l'action d'un corps spécial de contrôle.

Il existe donc aujourd'hui cinq services qui se répartissent la tâche ayant pour objet la satisfaction des besoins de l'armée; le service de l'intendance est l'un d'eux.

Actuellement, les intendants ne sont plus les délégués du ministre qui confie sa délégation administrative aux généraux commandant les corps d'armée, leur action ne s'étend plus qu'aux services qu'ils dirigent (subsistances, habillement, etc.), leur pouvoir de contrôle n'existe plus, ils sont simplement chargés de la vérification des comptes des corps.

Sans contester que ce service a gardé de sa vocation administrative ancienne des attributions personnelles importantes, qu'il est moins spécialisé que ceux de l'artillerie, du génie, de santé, il faut reconnaître qu'il ne diffère d'eux par aucun caractère juri-

1. Les services de l'artillerie et du génie bénéficiaient seuls d'une indépendance, d'ailleurs très incomplète.

dique et que, par suite, ses responsabilités ne doivent pas être différentes.

Sous le régime ancien, les commissaires avaient une indépendance absolue, leurs attributions étaient générales; sous le régime actuel il n'en est plus ainsi des intendants et néanmoins, auteurs et jurisprudence se réfèrent encore le plus souvent à la loi de l'an III, abrogée dans la presque totalité de ses parties pour y trouver la base légale de leur responsabilité.

A notre sens, cette théorie doit être abandonnée.

La loi de 1882 fixe les responsabilités qu'il a paru convenable au législateur d'édicter, responsabilités en harmonie avec les attributions de chacun; rien, par suite, ne justifie un traitement différent pour le service de l'intendance.

En fait, nous avons vu que la jurisprudence n'offre pas d'exemples d'imputations faites pour les cas de responsabilité, autres que ceux concernant les paiements « à bon compte ». C'est dire qu'on n'a pas voulu appliquer le texte de la loi de l'an III, le trouvant sans doute trop draconien.

Nous concluons donc en affirmant qu'aujourd'hui les fonctionnaires de l'intendance n'ont pas d'autres responsabilités que celles qui leur sont imposées, comme à tous les autres directeurs et chefs de service, par la loi du 16 mars 1882.

Nous pensons que cette conclusion est d'accord avec l'évolution de l'administration militaire, et nous formons le souhait qu'elle soit consacrée par la jurisprudence prétorienne de notre haut tribunal administratif.

§ 6. — RESPONSABILITÉS ÉDICTÉES PAR LA LOI
DU 16 MARS 1882

Quelles sont donc les responsabilités édictées par la loi du 16 mars 1882 ?

L'article 11 de cette loi répond à la question : « Les généraux commandant les corps d'armée ne peuvent, en dehors des cas prévus par les ordonnances, décrets ou règlements, prescrire aucune mesure pouvant entraîner des dépenses pour l'État, sauf dans les circonstances urgentes ou de force majeure. Ils doivent, dans ce cas, donner leurs ordres par écrit, sous leur responsabilité pécuniaire, et en rendre compte immédiatement au ministre. Les directeurs des services sont tenus, après observation, d'obtempérer à ces ordres dont ils transmettent, de leur côté, une copie au ministre. Indépendamment de la responsabilité du général les directeurs peuvent être rendus responsables par le ministre, même pécuniairement, de toute distribution et de tout ordonnancement non prévus par les règlements, pour lesquels l'ordre écrit mentionné ci-dessus ne leur aurait pas été délivré. »

Ainsi :

1° Les généraux ne peuvent prescrire de dépenses (deniers ou matières) que dans les cas prévus par la réglementation en vigueur. Si, en raison de circonstances urgentes ou de force majeure, ils sortent de ce cadre, leurs ordres verbaux sont inopérants, leurs ordres écrits étant seuls exécutés. Toutefois, avant d'y obéir, les directeurs de services, agents compétents administrativement, doivent signaler au général l'irrégularité des ordres donnés ; ainsi éclairé sur la portée de ces décisions, si le chef les maintient, il devient pécuniairement responsable de leurs conséquences ;

2° Les directeurs de services (artillerie, génie, intendance, santé, poudres et salpêtres) sont responsable de toute distribution et de tout ordonnancement non prévus par les règlements, en l'absence d'ordre écrit du général ou lorsqu'ayant reçu un ordre irrégulier, ils n'ont pas formulé d'observations

Ces responsabilités étant appréciées par le ministre de la Guerre, ce dernier a cru devoir, après l'avis du conseil d'État du 21 juillet 1885 cité plus haut, aviser les autorités militaires de l'application qu'il ferait, le cas échéant, des principes posés par la loi de 1882.

Dans ce but, une circulaire du 14 août 1886 dispose que;

1° « Toute mesure prise sciemment par les officiers généraux pourvus d'un commandement en opposition avec les ordonnances, décrets et règlements, et pouvant entraîner des dépenses pour l'État, constitue un excès de pouvoir et engage leur responsabilité pécuniaire envers l'État. »

Ce texte n'ajoute rien, à notre sens, à la loi, les décisions des généraux devant toujours être prises sciemment puisqu'ils sont obligatoirement éclairés par leurs directeurs de services qui possèdent la compétence technique pouvant manquer aux généraux.

Si les directeurs n'observaient pas les prescriptions de la loi, leur responsabilité serait immédiatement engagée, c'est ce qu'indique d'ailleurs le paragraphe suivant de la circulaire ministérielle :

2° « La responsabilité pécuniaire des directeurs ou des chefs de services (1) est également engagée s'ils obtempèrent aux

1. Il existe, en effet, des services où il n'y a pas de directeur dans le corps d'armée, exemple: l'artillerie. En outre, dans les autres services, les ordres peuvent être donnés non seulement aux directeurs, mais encore aux chefs de services (sous-intendants, chefs du génie, médecins-chefs des hôpitaux).

ordres dont il est parlé au paragraphe 1 ci-dessus, sans présenter aux officiers généraux leurs observations sur l'irrégularité des mesures prescrites ».

Le paragraphe 3 précise la responsabilité des directeurs et chefs de services en stipulant que :

« Tout ordonnancement effectué, toute distribution prescrite ou autorisée par les directeurs ou les chefs de services, en dehors des règlements ou des ordres écrits des généraux qui ont qualité pour les délivrer, constitue un excès de pouvoir et engage leur responsabilité pécuniaire envers l'État. »

Le paragraphe 4 oppose les cas de responsabilité *disciplinaire* aux cas précédemment cités de responsabilité *pécuniaire* : « Toute erreur ou négligence commise, soit par des officiers pourvus d'un commandement, soit par des directeurs de services, soit par des officiers ou employés militaires, et ayant causé un préjudice à l'État, engage leur responsabilité professionnelle et les rend passibles des peines disciplinaires qui sont portées à leur dossier spécial. »

§ 7. — RAPPROCHEMENT DES DIVERS CAS DE RESPONSABILITÉS

En rapprochant les uns des autres les divers cas dans lesquels la responsabilité des administrateurs militaires a pu ou peut être encore engagée, contrairement au droit commun de la matière qui suppose l'irresponsabilité, nous arriverons à établir le parallèle suivant :

Loi de nivôse an III. — D'après la loi de nivôse an III, les commissaires des guerres et les intendants militaires, leurs successeurs, étaient responsables des paiements indus et des

Livraisons irrégulières aux troupes. La seule constatation de l'irrégularité était suffisante pour la mise en cause de la responsabilité, sans qu'il y ait lieu de rechercher *si une faute avait été ou non commise* par les commissaires agissant en qualité d'ordonnateur ou d'administrateur.

La jurisprudence, nous le répétons, n'offre aucun exemple de mise en jeu de cette responsabilité absolument exorbitante du droit commun.

Paie-ments à bon compte. — Les ordonnateurs des paiements à bon compte (avances, solde, masses, frais de déplacement) sont responsables des paiements indus, même lorsqu'ils n'ont commis *que des erreurs ou des négligences* (1) dans l'accomplissement de leur mission (arrêts Blanquart de Bailleul, d'Elbaue, Gleize, Bolot). Mais, comme il sera toujours possible de reprocher une faute, si légère soit-elle à l'ordonnateur, nous trouvons là une source importante de responsabilités qui s'appliquent surtout aux intendants militaires des troupes métropolitaines et des troupes coloniales, aux commissaires de la marine, et aussi aux ordonnateurs des autres services qui émettent des bons provisoires de frais de déplacement (artillerie, génie), des mandats d'avances (artillerie, génie, santé) et de masses (génie.)

Loi du 16 mars 1882. — Pour l'application de la loi du 16 mars 1882, il y a lieu de distinguer :

1° Les généraux qui agissent exclusivement comme administrateurs ; ils ne sont responsables que s'ils ont pris *sciemment*

1. L'ordonnateur ne pourrait, le cas échéant, rejeter sur ses auxiliaires la responsabilité de la faute commise. Le fait qu'il a été de bonne foi (cas de mandats fictifs) met hors de cause sa responsabilité pénale, mais non sa responsabilité civile (arrêt Bolot déjà cité, 29 nov. 1907.)

leurs décisions extra-réglementaires, c'est-à-dire s'il y a de leur part « fait intentionnel », excès de pouvoir.

2° Les directeurs et chefs de services qui sont responsables dans les deux cas que nous connaissons : ou bien ils ont omis de signaler aux généraux le caractère irrégulier de leurs ordres, ou bien ils ont ordonné au bénéfice des troupes ou des fournisseurs, ou prescrit de distribuer aux troupes en dehors des cas réglementaires.

Dans la première hypothèse, ils agissent comme administrateurs. On peut affirmer qu'il y aura toujours *faute lourde* de leur part; les ordres des généraux prescrivant d'allouer des prestations sont en effet très rares, ils méritent toute l'attention des directeurs de services avant d'y donner suite.

Dans la deuxième hypothèse, ils agissent comme administrateurs ou ordonnateurs. Pour que leur responsabilité puisse être mise en cause, il faut qu'ils aient ordonné, prescrit de distribuer en dehors de toute prévision des règlements.

Tel serait le cas, par exemple, d'un fonctionnaire ordonnant le montant d'une fourniture destinée à augmenter le taux de la ration ou à l'améliorer. Il y aurait donc bien ici encore « *faute lourde* ». Cette responsabilité ne paraît pas susceptible d'être engagée si l'ordonnement ou l'ordre de distribuer est fondé sur l'interprétation erronée d'un règlement existant, sauf le cas où il s'agirait d'une erreur grossière, inexcusable qui prendrait alors le caractère de *faute lourde* (assimilable au fait intentionnel).

(Le même raisonnement est applicable à l'occasion des actes quelconques de la fonction, susceptibles de causer un préjudice à l'État.)

En résumé, dans les trois hypothèses prévues par la loi de 1882, seul, le fait intentionnel ou la *faute lourde* est générateur

de la responsabilité pécuniaire, au contraire, la faute « même légère » commise par les ordonnateurs des paiements d'« à bon compte » engage leur responsabilité ; enfin, sous le régime de la loi de l'an III, la seule constatation du paiement indu ou des livraisons irrégulières était suffisante sans qu'il fût nécessaire d'examiner s'il y avait, ou non, faute.

§ 8. — JUSTIFICATION DES EXCEPTIONS AU PRINCIPE

Quels sont les motifs justifiant les dérogations au principe de l'irresponsabilité (1) ?

Pour les paiements « à bon compte », on sait que la responsabilité tient au mode spécial de paiement, l'ordonnateur manie virtuellement les deniers publics, il devient *comptable*.

En réalité, on ne peut donc pas dire qu'il y ait dérogation au principe de l'irresponsabilité des administrateurs ou ordonnateurs : le principe n'est pas atteint, les administrateurs ou ordonnateurs n'étant mis en cause qu'à raison des actes accomplis par eux comme comptables (2). Ce cas de responsabilité s'applique aux ordonnateurs de tous les ministères émettant des mandats « à bon compte », mais ce système étant presque exclusivement employé dans le ministère de la Guerre, il en résulte que les ordonnateurs de ce département et particulièrement les fonctionnaires de l'intendance en subissent surtout les conséquences.

La loi de 1882, au contraire, viole au fond la règle. Quelles en sont les raisons ?

A l'égard des généraux, la responsabilité a été édictée,

1. Nous n'examinons pas ici la loi de l'an III que nous supposons ne plus être en vigueur dans son article qui concerne les responsabilités.

2. Ils ne sont, toutefois, que comptables virtuels, les conseils d'administration (solde, frais de déplacement) et régisseurs d'avances ayant le maniement matériel, duquel naissent les responsabilités qui vont être examinées.

autant pour donner satisfaction aux craintes exprimées au moment de la discussion de la loi (1) que pour empêcher les généraux de mésuser des pouvoirs administratifs qui leur sont actuellement conférés.

Mais pourquoi édicter des responsabilités spéciales à l'encontre des directeurs ou des chefs de services du département de la Guerre, alors que ceux des autres ministères sont indemnes des conséquences de toutes leurs fautes quelles qu'elles soient ?

Les raisons de cette responsabilité sont en partie historiques la moralité et l'honnêteté de l'administration militaire différaient certes en 1882 de ce qu'elles étaient en l'an III, le législateur n'en a pas moins été influencé par le précédent.

En outre, il faut reconnaître que, comme sous la Convention, les administrateurs militaires, de par la nature de leurs fonctions, de par la facilité avec laquelle ils extraient des deniers des caisses publiques (mandats « à bon compte »), ou font effectuer les distributions de matériel (ordres donnés aux comptables-matières), possèdent des pouvoirs administratifs incontestablement plus importants et d'un usage plus dangereux que ceux des administrateurs des autres ministères.

Ceci justifie la différence de traitement. Remarquons d'ailleurs que la responsabilité qui leur incombe est « légère » puisque, comme nous l'avons démontré, elle n'existe qu'en cas de « faute lourde ».

Pour terminer, signalons une anomalie qui n'a pas sa raison d'être. Elle concerne les régimes différents auxquels sont soumis les administrateurs de la Marine et ceux de la Guerre. Responsabilité ici, irresponsabilité là. Ou la règle est justifiée, et il convient de l'étendre à la Marine, ou elle ne l'est pas et sa suppression s'impose à la Guerre.

1. Dont il a été parlé en traitant de l'engagement des dépenses.

CHAPITRE III

RESPONSABILITÉ DES CONSEILS D'ADMINISTRATION ET DES RÉGISSEURS D'AVANCES

Nous venons de voir, dans le chapitre précédent, que les ordonnateurs du département de la Guerre émettent souvent des mandats de paiement « à bon compte »; les fonds sortent des caisses publiques sans vérification du comptable, sans que sa responsabilité soit engagée, cette responsabilité passant sur la tête de l'administrateur, manutenteur virtuel.

Le plus souvent, ces sortes de paiements sont faits, non entre les mains des créanciers réels, mais à des intermédiaires (conseils d'administration, régisseurs d'avances) qui ont les fonds à leur disposition, qui, matériellement les manient, d'où leur responsabilité comptable, c'est-à-dire pécuniaire.

Pour une même extraction de fonds, il y a donc lieu d'examiner non seulement, comme nous l'avons déjà fait, la responsabilité de l'ordonnateur, manutenteur virtuel, mais aussi celle des manutenteurs matériels; les conseils d'administration, les régisseurs d'avances.

§ I. — RESPONSABILITÉS DES CONSEILS D'ADMINISTRATION
ET AUTRES COMPTABLES DES CORPS

a) *Responsabilités collectives des membres du conseil* (1)

Rappelons ici le rôle des conseils d'administration que nous avons exposé en traitant des règles particulières à la solde.

Percevant au Trésor les mandats de solde, de frais de déplacement et des masses (paiements « à bon compte »), ils doivent :

1° Remettre à chaque partie prenante ou commandant d'unité ce qui lui est dû en solde, frais de déplacement et prestations d'alimentation, ils agissent alors comme des régisseurs et ont des responsabilités de comptables en deniers ;

2° Conserver par devers eux les allocations des masses, puis en faire l'emploi prévu par les règlements ; de cet emploi résulte l'entrée, dans les magasins du corps, de matières qu'ils doivent gérer. Ils sont ainsi successivement régisseurs, c'est-à-dire comptables de deniers, administrateurs puis comptables de matières.

En ce qui concerne spécialement les actes qu'ils accomplissent comme administrateurs, les règles générales feraient décider leur irresponsabilité, mais un texte législatif spécial énonce que les conseils sont des corps de comptables responsables envers l'État des sommes dont ils ont le maniement et des actes administratifs aboutissant à ce maniement.

« Le quartier-maître (2), disait l'article 12 de la loi du 25 fructidor an V sur l'armée, sera comptable au conseil

1. La composition du conseil est la suivante : le colonel, chef de corps, président ; l'officier supérieur le plus ancien dans le grade le plus élevé ; le major rapporteur ; le trésorier secrétaire ; l'officier chargé du matériel ; un commandant d'unité.

2. Remplissant les fonctions du trésorier actuel.

d'administration, et celui-ci à la République, de tous les fonds versés à la caisse du corps pour solde, masses et autres objets généralement quelconques. Le conseil d'administration sera également comptable de tous les objets de fournitures qui lui auront été remis des magasins de la République, et de leur emploi et distribution. »

Ces dispositions sont confirmées par l'article 21 de la loi du 16 mars 1882 : « L'administration intérieure des corps de troupe et des établissements considérés comme tels est dirigée par un conseil d'administration que préside le chef de corps. Le chef de corps et le conseil sont solidairement responsables envers l'État. »

C'est ainsi qu'une responsabilité comptable (1) pèse sur les conseils à raison de tous leurs actes (arrêt Ledochowski, 18 mars 1910).

Cette conclusion est en parfaite harmonie avec la théorie des responsabilités dans les paiements « à bon compte » (2), à des intermédiaires, amorcée dans le chapitre traitant de la solde et développée en exposant la responsabilité des ordonnateurs.

En effet, si l'ordonnateur est manutenteur virtuel des deniers, le conseil en a le maniement matériel.

C'est donc à juste titre que les décrets successifs sur la solde et l'administration des corps ont pu prévoir des dispositions

1. Qui dit responsabilité comptable dit responsabilité pécuniaire. (Législation de l'an VIII). Cependant, il faut remarquer que ni les conseils, ni leurs agents, ni les officiers comptables ne sont comptables au sens rigoureux du mot. Ils ne fournissent pas de cautionnement, leurs comptes ne sont pas soumis à la Cour des Comptes (art. 160 du décret du 3 avril 1869). Cette particularité tient, entre autres raisons, à ce qu'ils manient des deniers ministériels et non des deniers du Trésor.

2. Les ressources en deniers des corps ne proviennent, en règle très générale, que des paiements « à bon compte » (solde, frais de déplacement, masses).

(ordonnance du 19 mars 1823, ordonnance du 10 mai 1844, décret du 14 janvier 1889, décret du 20 mars 1906), au sujet de la responsabilité pécuniaire des conseils (1).

Toutefois, si une telle responsabilité était rigoureusement appliquée, elle aboutirait souvent à des conséquences injustes.

Son origine remonte à l'ordonnance de 1823.

En proposant le texte de cette ordonnance, à la sanction du roi, le ministre d'alors, qui ne se dissimulait pas ce qu'une pareille responsabilité pouvait avoir de rigoureux, cherchait à la justifier aux yeux de l'armée en invoquant l'intérêt du Trésor, puis en faisant remarquer la faculté du recours contre la partie prenante, et le droit réservé au ministre d'avoir égard à ce que l'exigence des cas pouvait légitimer. Il promettait que, toutes les fois que la nature des choses n'y mettrait pas obstacle, il userait de cette faculté avec autant d'empressement que de satisfaction ! Au lieu de ces affirmations platoniques, les ordonnances et décrets sur la matière ont adopté, par la suite, des dispositions restreignant pratiquement les cas de responsabilité en procédant à leur énumération, en dehors de laquelle n'existe que la responsabilité disciplinaire.

En réalité, seuls restent passibles de la responsabilité pécuniaire les paiements ou distributions autorisés contrairement aux dispositions en vigueur, les omissions inexcusables, les négligences graves dans les opérations de fonds (2).

1. Dans la circulaire du 14 août 1886, que nous avons citée à propos des administrateurs et ordonnateurs, le ministre s'exprime ainsi, au sujet des comptables :

« § 6. — Par application des règles générales de la comptabilité publique, tout officier ou employé militaire qui a donné reçu de deniers ou pris charge de matières ou objets appartenant à l'État, ou qui détient des deniers ou des matières à raison de ses fonctions, à charge de rendre compte de leur emploi, en est pécuniairement responsable. »

2. Nous n'envisageons pas ici la responsabilité des officiers comptables (trésorier, officier chargé du matériel, etc.) qui sera étudiée plus loin.

Comme on le voit, la faute génératrice de l'imputation doit être, sinon lourde, du moins grave, et bon nombre d'opérations importantes échappent à la responsabilité. Tels sont notamment les marchés, avec les conséquences qu'ils comportent.

Dans la mesure où cette responsabilité s'applique, il faut se demander comment elle se partagera, d'abord au point de vue du droit de poursuite du ministre, ensuite à celui de la contribution définitive de chacun des intéressés.

Quant au droit de poursuite, la responsabilité *solidaire* du chef de corps et celle du conseil dans son ensemble est prévue par l'article 21 de la loi du 16 mars 1882, déjà cité.

Au contraire, entre les membres du Conseil, la *solidarité* n'existe pas (1), aucun texte de loi ne l'ayant établie or, la solidarité, on le sait, ne se présume pas (art. 1202 du Code civil).

Il en résulte que le chef de corps peut être tenu de la totalité de la dette, sauf son recours contre le conseil, recours qu'il ne pourra exercer qu'à l'égard de chacun des membres.

Il supportera donc, le cas échéant, l'insolvabilité de ceux-ci (décès, etc.).

Quelle sera la part et portion de chacun ?

Il est juste qu'elle soit proportionnelle à la responsabilité de chaque membre dans la faute. Mais comment déterminer cette

1. Le rapport au roi relatif à l'ordonnance du 10 mai 1844 s'exprime ainsi : « Quant à leur responsabilité (des conseils), l'ordonnance royale du 19 mars 1823 avait prononcé, en certains cas, la solidarité de tous les membres de chaque conseil d'administration ; mais cette disposition, contraire aux règles d'une impartiale équité, ayant fait ressortir, dans son application, de sérieux inconvénients, le nouveau projet n'a pas dû la maintenir. »

» Ainsi, chacun des membres du conseil d'administration ne sera, à l'avenir, pécuniairement responsable que pour sa quote-part du résultat des actes auxquels il aura concouru. »

Les décrets ultérieurs n'ont pas modifié ce principe. La jurisprudence l'applique (arrêt Ledochowski, déjà cité, du 18 mars 1910).

responsabilité ? Jusqu'à présent, on a admis que la faute était d'autant plus grande que le grade était plus élevé. C'est donc au prorata de la solde du grade que se fera la répartition définitive (art. 100 du décret du 20 mars 1906).

Il ne s'agit là, toutefois, que d'une présomption susceptible d'être combattue par la preuve contraire, par suite, si les intéressés n'acceptent pas la répartition ainsi faite, il en est référé au ministre qui statue (même article).

b) *Responsabilité individuelle des membres du conseil et autres agents comptables du matériel.* — « Délibérer est le fait de plusieurs, agir le fait d'un seul. » Le conseil, organe collectif, prend des décisions à la suite de ses délibérations et certains de ses membres sont chargés de leur exécution.

C'est ainsi qu'au *chef de corps* incombe le soin de pourvoir à l'exécution des délibérations.

Pour la première fois, le décret du 20 mars 1906 a déduit de ces attributions une responsabilité individuelle pour toute mesure prescrite par le *chef de corps*, contrairement aux règlements, s'il en est résulté un préjudice pour l'État, pour les masses ou pour les militaires.

Ce même décret prévoit la responsabilité individuelle du *major* en cas d'inobservation de ses devoirs, ou de distribution irrégulière sur bons revêtus de son approbation lorsque, comme dans le cas précédent, il en est résulté un préjudice.

A l'exception de la responsabilité du *major*, au sujet des distributions irrégulières dans lesquelles il intervient comme manutenteur virtuel du matériel, il semble que la légalité des autres cas de responsabilité pourrait être contestée ; la loi du 16 mars 1882 ne prévoit, en effet, aucune responsabilité des membres du Conseil pris individuellement, si ce n'est pour les *officiers comptables*.

A l'égard de ceux-ci, l'article 22 de la loi dispose que :

« La gestion de l'administration intérieure du corps est confiée à des officiers qui font partie du conseil... ces officiers sont responsables envers le conseil. »

Nous nous trouvons ici en présence de mandataires du Conseil, d'agents chargés du maniement matériel des deniers ou des matières (trésorier, officier d'habillement) au nom de l'organe collectif. Ce sont donc des comptables, responsables des fonds et du matériel qui doivent se trouver dans leurs caisses ou dans leurs magasins, sauf à prouver la force majeure. Très légitimement, les décrets successifs ont prévu leur responsabilité.

En outre, pour parvenir à leur destination définitive, les fonds et le matériel doivent, dans certains cas, être remis par les officiers comptables, dont il vient d'être parlé, à d'autres officiers du corps qui sont considérés comme étant les mandataires au deuxième degré du Conseil : tels sont *les commandants d'unité et les chefs de service* (médecins, vétérinaires, officiers chargés du tir, etc.).

Étant comptables, il n'est pas douteux que leur responsabilité puisse être mise en cause. Le Conseil d'État, récemment consulté à ce sujet, a reconnu la légalité d'imputations faites (Avis du 13 février 1907), considérant que les règlements d'organisation des services qui prévoient cette responsabilité (décret du 20 mars 1906) sont de la compétence du chef de l'État.

Mais, il faut le remarquer, cette responsabilité est encourue par l'officier détenteur du matériel, comme comptable et non comme administrateur. Il ne pourrait être mis en cause à raison des actes accomplis en cette dernière qualité (1). C'est

1. Crétin, *Du contentieux administratif et de la jurisprudence du Conseil d'État en matières militaires*, Paris, 1908.

ainsi qu'un officier de tir, comptable du matériel qu'il emploie, ne saurait être recherché pour un préjudice causé à l'État dans l'exercice de son commandement.

Une question reste à poser :

À l'égard de qui ces diverses responsabilités individuelles existent-elles ? « Le quartier-maître (trésorier) sera comptable envers le Conseil d'administration et celui-ci envers la République », disait la loi du 25 fructidor an V.

La loi du 16 mars 1882 (art. 22) contient, nous le savons, une disposition analogue. « La gestion est confiée à des officiers qui font partie du Conseil, ces officiers sont responsables envers le conseil d'administration. » Le décret du 20 mars 1906 (art. 10) a étendu ces dispositions aux autres officiers détenteurs de fonds ou de matériel.

Si l'on prenait ces textes à la lettre, le Conseil serait donc, dans tous les cas, responsable envers l'État des fautes de ses agents, sauf son recours contre eux.

Nous pensons cependant que, si en cas de perte, de dissipation de fonds ou de matériel, toutes les précautions réglementaires ont été observées par le Conseil, sa mise en cause n'aura pas lieu ; le ministre s'adressera alors au seul fautif.

§ 2. — RESPONSABILITÉ DES RÉGISSEURS D'AVANCES

Les régisseurs reçoivent des fonds dont ils doivent justifier. Pendant qu'ils les détiennent, leur responsabilité est la même que celle des agents du Trésor (1). Cette responsabilité peut

1. Comme les conseils d'administration et les comptables des corps, les régisseurs d'avances étant comptables de deniers ministériels et non de deniers du Trésor, ils dépendent de la juridiction du ministre et non de celle de la cour.

être, en outre, engagée, comme nous l'avons montré en traitant du fonctionnement des régies, dans les deux hypothèses suivantes :

a) Dans le cas d'acceptation des pièces justificatives par le comptable, si la Cour des Comptes rejette les paiements effectués, le comptable exerce une action récursoire contre le régisseur, par l'intermédiaire du ministre intéressé. Ce n'est que si le régisseur avait tenté d'apurer sa gestion en versant au comptable des pièces frelatées, que la Cour le considérerait alors comme ayant manié indûment des deniers du Trésor et étendrait sur lui sa juridiction ;

b) Dans le cas du refus par le comptable des pièces justificatives qui lui sont produites, ou si le régisseur ne les lui rapporte pas, l'avance n'est pas alors régulièrement apurée et la responsabilité du régisseur est engagée devant le ministre.

CHAPITRE IV

RESPONSABILITÉS DES COMPTABLES-MATIÈRES

La gestion et la conservation des objets mobiliers du département de la guerre (qui forme une part importante de la richesse mobilière de l'État) sont confiées à des officiers qui sont tenus d'en justifier l'emploi par des comptes spéciaux que l'on nomme comptes-matières.

La Cour des Comptes qui exerce sur les comptables deniers une véritable juridiction, n'a sur les comptables-matières qu'un droit de contrôle. Soumettre les comptables-matières à la juridiction de la Cour, aurait conduit à leur donner une indépendance incompatible avec la bonne exécution du service.

Un refus de paiement par un comptable-deniers ne nuit pas au service public, seul, le créancier est obligé d'attendre son paiement; le refus de sortir des matières opposé par un comptable-matières à l'ordonnateur, mettrait au contraire obstacle à l'exécution même du service.

En outre, c'est surtout dans les départements de la guerre et de la marine qu'existent les comptables-matières, où ils sont placés sous les ordres des ordonnateurs.

On ne pouvait donc les autoriser à mettre en avant leurs responsabilités pour discuter les ordres de leurs chefs.

Si le contrôle des comptes qui lui sont soumis, conformément à l'article 14 de la loi du 6 juin 1843, fait constater à la Cour des erreurs matérielles ou une insuffisance de justifications, ou un défaut de conformité des comptes particuliers, soit entre eux, soit avec le compte général des matières, soit avec les comptes en deniers des agents du Trésor public, il ne lui appartient ni de prescrire les redressements nécessaires, ni de déclarer les comptables en excédent ou en déficit ; elle se borne à signaler les faits au ministre, seul compétent pour statuer (loi du 6 juin 1843, décret du 31 mai 1862, art. 873, 875, 876 et décret du 26 décembre 1902).

Quelle est la responsabilité des comptables-matières ?

Les comptables sont responsables de la qualité des denrées et des matières dont ils ont pris charge. Il n'en est pas ainsi, toutefois, lorsque le matériel a été reçu par une commission ou en vertu d'un ordre de l'autorité compétente, des chefs de services par exemple (décret du 26 décembre 1902, art. 28).

Les pertes et avaries ne sont admises à la décharge des comptables qu'autant qu'elles proviennent d'événements de force majeure dûment constatés, tels que : vols à main armée, à force ouverte, ou avec effraction, vol par disparition de détenteurs du matériel, prise ou destruction par l'ennemi, abandon forcé à son approche, incendie, inondation, submersion, écroulements de bâtiments, événements de route par terre et par eau, épizootie constatée (art. 30 du même décret). Cette énumération n'est pas limitative, le comptable peut être admis à prouver, par tous les moyens en son pouvoir, que le fait ne peut être attribué à un défaut de soins et de prévoyance de sa part.

Ainsi le Conseil d'État a annulé l'imputation faite à un officier d'administration d'un déficit d'avoine, alors qu'il n'était pas

Établi que les manquants fussent dus à une autre cause que la dessiccation (arrêt Paulinier, 18 mars 1892).

Il a également déchargé de sa responsabilité un comptable, expéditeur de denrées insuffisamment emballées, et dont la surveillance avait été rendue impossible par son état de santé (Vidalenc, 9 novembre 1906).

Les pertes et avaries ne peuvent être mises à la charge du comptable que si elles ont été constatées en sa présence ou en celle de son représentant. Les constatations faites alors qu'un certain temps s'est écoulé depuis la cessation de ses fonctions, n'engagent pas sa responsabilité (arrêt Meyer, 24 mars 1899).

La valeur des objets imputés, puis retrouvés, doit lui être restituée (arrêt Vallet, 30 novembre 1900).

Après avoir fait admettre la preuve de la force majeure, il est complètement déchargé, et sa responsabilité ne peut plus être mise en cause, quelles que soient les constatations nouvelles qui pourraient résulter d'enquêtes ultérieures (arrêt Niocel, 25 février 1852).

Les comptables du matériel n'ont de responsabilité pécuniaire qu'à ce titre, or tous les actes de leurs fonctions ne sont pas des actes de comptables. Pour tous ceux ne rentrant pas dans les attributions qui leur sont dévolues par le décret du 26 décembre 1902, ils sont considérés comme administrateurs, et, comme tels, irresponsables pécuniairement (arrêt Meyer, 10 novembre 1899 ; arrêt Bastier, 4 décembre 1891, déjà cités en traitant de la responsabilité des administrateurs).

La décision prise par le ministre à l'égard d'un comptable peut, soit lui donner décharge, soit le constituer en débet. Dans le premier cas, la décision est définitive, à moins cependant que la révision des comptes ne fasse ressortir

des omissions, erreurs matérielles, faux ou doubles emplois.

Dans le deuxième cas, si la décision est devenue définitive, soit que les délais de recours soient expirés, soit que l'appel ait été rejeté, le comptable peut néanmoins obtenir la remise totale ou partielle de ce débet (art. 265 du décret du 3 avril 1869). Les demandes de cette nature sont du ressort de la juridiction gracieuse. Il ne peut y être accédé que par décret rendu en Conseil d'État.

Si la vérification d'un compte fait présumer, à la charge du comptable qui l'a présenté, soit un faux, soit un détournement, soit tout autre acte délictueux ou criminel, le comptable est traduit devant les tribunaux répressifs à la diligence de l'autorité militaire.

L'acquittement, s'il est prononcé, enlève aux faits leur caractère de criminalité, mais laisse intacte l'obligation, pour le comptable, de tenir compte à l'État des pertes que sa mauvaise gestion a occasionnées.

La déclaration de débet prononcée ultérieurement par le ministre ne saurait donc être attaquée comme violant le principe de la chose jugée (Roussel, 11 décembre 1871. — Calmette, 29 juin 1888).

Il n'y aurait même pas violation de la chose jugée si l'arrêt d'un tribunal criminel, ayant déterminé l'importance des détournements commis par un comptable, le ministre, comme nous l'avons indiqué au chapitre de la liquidation, fixait à une autre somme le montant du débet (arrêt Chaspoul, 11 avril 1866).

Cependant, si le jugement prononçant l'acquittement du comptable déniait non seulement l'intention criminelle ou délictueuse mais même la matérialité des faits, l'autorité de la chose

jugée empêcherait de retenir ces faits pour en faire la base d'une imputation (Cassation, 10 janvier 1893 ; 28 avril 1903).

Le débet est recouvré, par voie de retenue ou de précompte soit sur les appointements du comptable ou sur son cautionnement, soit par voie de contrainte, à la diligence de l'agent judiciaire du Trésor.

La gestion des comptables est en effet garantie par la réalisation d'un cautionnement (en numéraires, rentes sur l'État ou immeubles) (1).

Les administrateurs ou ordonnateurs n'ayant aucune justification à produire au comptable, à l'appui de leurs ordres de sortie de matériel, ne peuvent être considérés comme comptables virtuels. La théorie appliquée pour les mandatements sans justification ne joue pas ici.

En ce qui concerne spécialement les administrateurs et ordonnateurs du département de la Guerre, leur responsabilité peut être engagée par application de l'article 11 de la loi du 16 mars 1882, dans le cas où ils donnent aux comptables-matières l'ordre de faire une distribution non prévue par les règlements. « Les ordonnateurs peuvent être rendus responsables... de toute distribution non prévue par les règlements. »

Les considérations que nous avons exposées au sujet de leur

1. Il n'est pas pris d'hypothèques légales sur leurs biens, contrairement à ce que laisse supposer l'article 865 du décret du 31 mai 1862. Ce texte renvoie à l'article 29 du même décret qui est relatif à l'hypothèque légale des comptables deniers, lequel se réfère lui-même à l'article 2121 du Code civil. Or, suivant Aubry et Rau (t. III, p. 249) les dispositions de cet article ne s'appliquent qu'aux comptables deniers.

responsabilité relative aux ordonnancements irréguliers s'appliquent ici.

Enfin, tout ordonnateur qui s'immiscerait dans le manie-
ment des matières perdrait cette qualité et deviendrait comp-
table de fait (arrêt Lebel, 3 janvier 1823).

Le Président de la thèse,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE

Vu : le Doyen,
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie,
L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

Finances publiques

- FROMENTEAU. — Le Secret des finances. Paris, 1581.
- FORBONNAIS. — Recherches sur les finances de la France de 1595 à 1721. Bâle, 1758.
- MONTCLOUX (de). — De la comptabilité publique en France. Paris, 1840.
- AUDIFFRET-PASQUIER. — Système financier de la France.
- LAFFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative. Paris, 2^e édition.
- MASSON. — De la comptabilité des dépenses publiques.
- BESSON. — Étude sur le contrôle des budgets en France et à l'étranger.
- MARQUÈS DI BRAGA et LYON. — Répertoire de droit administratif. Comptabilité de fait. Paris, 1890.
- LYON. — Matières budgétaires (Revue du service de l'intendance, 1895-1896).
- STOURM. — Le Budget. Paris, 1900.
- NEYMARCK. — Trente années financières de 1872 à 1901. Paris, 1902.
- BOUCARD et JÈZE. — Cours élémentaire de science des finances. Paris, 1904.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des finances. Paris, 1906.
- BERTHÉLÉMY. — Traité élémentaire de droit administratif. Paris, 5^e édition, 1908.
- JÈZE. — Traité de science des finances. Paris, 1912.

Administration militaire

- Lois, décrets et règlements sur l'administration militaire.
DURAT-LASALLE. — Droit et législation des armées de terre et de mer. Paris, 1845.
VAUCHELLE. — Cours d'administration militaire. Paris, 1861.
Décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862.
BOUTARIC. — Institutions militaires de la France. Paris, 1863.
BARATIER. — De l'administration militaire et du fonctionnement des services administratifs. Paris, 1872.
LÈQUES. — Les Administrateurs militaires. Tours, 1876.
DUSSIEU. — L'Armée en France. Paris, 1884.
JABLONSKI. — L'Armée à travers les âges. Paris, 1891.
REMY. — Traité de la comptabilité publique. Paris, 1894.
CRÉTIN. — Du contentieux administratif et de la jurisprudence du Conseil d'État en matières militaires. Paris, 1908.

Documents périodiques

- Budgets de la guerre votés de 1872 à 1913.
Comptes généraux présentés par le ministre de 1872 à 1911.
Recueils des arrêts du Conseil d'État et de la Cour des Comptes.
Rapports annuels de la Cour des Comptes au Président de la République de 1872 à 1911.
Revue du service de l'Intendance. Paris, 1895 à 1913.
Revue de science et de législation financière. Paris, 1903 à 1913.
Grande revue. Paris, 1912 à 1913.
Journal officiel et documents annexes.
Journal des économistes. Paris, 1899.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DU BUDGET DE LA GUERRE.

CHAPITRE I. — Historique du budget. — Première Section (Dépenses générales)	
§ 1. — Avant les armées permanentes	15
§ 2. — Les armées permanentes	20
§ 3. — Pendant la Révolution et l'Empire	27
§ 4. — De la Restauration à nos jours. — Les dépenses de la guerre de 1870-1871	37
CHAPITRE II. — Historique du budget. — Deuxième section (Troupes coloniales)	43
CHAPITRE III. — Historique du budget. — Troisième section (Constructions et matériels neufs: — Approvisionnements de réserve). — Le montant des dépenses. — L'emprunt actuel	47
CONCLUSION. — Part des dépenses militaires dans la dette publique	54

DEUXIÈME PARTIE

CONTENU DU BUDGET. — SES DIVISIONS LÉGISLATIVES. — LA PROGRESSION DES DÉPENSES

CHAPITRE I. — Contenu logique et contenu réel du budget.	
§ 1. Dépenses à inscrire dans le budget, difficultés de leur détermination. — Les recettes de la guerre...	58
§ 2. — Dépenses inscrites dans le budget, leur nature, leur importance par section.....	63
CHAPITRE II. — Divisions législatives (sections, chapitres).	
§ 1. — Division en sections.....	70
§ 2. Division en chapitres ou spécialité dans l'objet, l'augmentation du nombre des chapitres, ses causes, ses inconvénients.....	71
CHAPITRE III. — L'accroissement des dépenses militaires permanentes.	
§ 1. — Les causes de l'accroissement.....	86
§ 2. — Modifications de l'organisme militaire : augmentation des effectifs, autres causes.....	87
§ 3. — Évolution constante du milieu économique et social : dépenses d'entretien, dépenses d'instruction.	91

TROISIÈME PARTIE

LES OPÉRATIONS DE LA DÉPENSE.

CHAPITRE I. — Engagement des dépenses.	
§ 1. — Accomplissement de l'acte générateur de la dépense : compétence générale du ministre, engage-	

ment automatique, rôle des généraux, des directeurs et chefs de service, des autorités civiles.	101
§ 2. — Particularités diverses et violations nombreuses de la règle de l'autorisation préalable : Inefficacité du contrôle préventif, critique de la liste des crédits évaluatifs, causes des crédits supplémentaires. Dépenses sans crédits : en temps normal, en cas d'expédition coloniale, en cas de crise, aux armées en campagne, achats par anticipation, dépenses de la troisième section et dépenses actuelles sans crédits.	118
CHAPITRE II. — La liquidation.	
Liquidation administrative, contentieuse, tribunaux compétents. Cas dans lesquels la liquidation ne précède pas l'ordonnancement.	144
CHAPITRE III. — L'ordonnancement.	
Importance réduite de l'acte, les liquidateurs-ordonnateurs (guerre, marine, colonies), les généraux ne sont pas ordonnateurs, les ordonnateurs et les crédits qu'ils consomment, la double limitation, les ordonnateurs aux armées. Règles de l'ordonnancement, les exceptions de la guerre. Contentieux de l'ordonnancement.	153
CHAPITRE IV. — Le paiement.	
§ 1. — Rôle du comptable comme contrôleur : les pièces justificatives, le comptable ne peut s'assurer s'il y a eu service fait, disponibilité des crédits, existence juridique de la dette.	173
§ 2. — Rôle du comptable comme caissier, particularités de la guerre.	184
§ 2. — Refus de paiement : en temps de paix, aux armées.	189

QUATRIÈME PARTIE

LES ORGANISATIONS SPÉCIALES DE LA COMPTABILITÉ DE LA GUERRE

CHAPITRE PREMIER. — Les régies de dépenses.

- § 1. — But, inconvénients, règles de fonctionnement. 198
- § 2. — Les régies dans la guerre : énumération, cas où la double limitation est débordée, modes d'emploi, modalités spéciales (remonte, subsistances), régisseurs cumulatifs de recettes et de dépenses, importance budgétaire des avances... 203

CHAPITRE II. — Les dépenses de solde et autres régulières sur revues.

- § 1. — Motifs d'une organisation spéciale de comptabilité : nombre des parties prenantes, pluralité et urgence des besoins..... 213
- § 2. — Fonctionnement de l'organisation spéciale : perception, emploi des allocations 216
- § 3. — Impuissance du comptable : aucune justification ne lui est rapportée..... 220
- § 4. — Régularisation à l'intérieur du département de la Guerre 221
- § 5. — Conséquence du système quant à la responsabilité des ordonnateurs..... 224
- § 6. — Importance budgétaire de ces allocations..... 225

CHAPITRE III. — Dérogations diverses aux règles normales.

- § 1. — Paiements d'avance aux créanciers réels ou à leurs représentants..... 226
- § 2. — Avances faites par les corps sur leurs fonds généraux..... 229
- § 3. — Paiements à des intermédiaires..... 230

CHAPITRE IV. — Dépenses du service des frais de déplacement : fonctionnement, importance budgétaire... 232

CHAPITRE V. — Allocations aux soutiens de famille : fonctionnement, importance budgétaire	234
CHAPITRE VI. — Dépenses aux armées. Dépenses dans les places investies	237

CINQUIÈME PARTIE

RESPONSABILITÉS DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE

CHAPITRE PREMIER. — Responsabilité du ministre.....	242
CHAPITRE II. — Responsabilités des administrateurs et ordonnateurs de la guerre.	
§ 1. — Distinctions préalables	247
§ 2. — Principe de l'irresponsabilité des administrateurs et ordonnateurs.....	249
§ 3. — Responsabilité des ordonnateurs dans les paiements dits « à bon compte »	251
§ 4. — Arrêts du Conseil d'État sur la matière.....	254
§ 5. — La loi du 28 nivôse au III n'est plus applicable aux Intendants militaires.....	259
§ 6. — Responsabilités édictées par la loi du 16 mars 1882.....	264
§ 7. — Rapprochement des divers cas de responsabilité.....	266
§ 8. — Justification des exceptions au principe.....	269
CHAPITRE III. — Responsabilité des conseils d'administration et des régisseurs d'avances.	
§ 1. — Responsabilité des conseils et autres agents des corps : responsabilité collective, individuelle....	272
§ 2. — Responsabilité des régisseurs d'avances.....	278
CHAPITRE IV. — Responsabilité des comptables-matières, cas où ils agissent comme administrateurs.....	280
BIBLIOGRAPHIE.....	287

IMPRIMERIE JOUVÉ ET C^{ie}, 15, RUE RACINE, PARIS — 2499-14
